

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

LA
RESPONSABILITÉ POLITIQUE
DES MINISTRES

DEVANT LES SÉNATS ET CHAMBRES HAUTES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-DESSUS
sera soutenu le mardi 1^{er} juin 1898 à 1 heure

PAR

MAURICE WELLS

Avocat à la Cour d'appel de Paris

Président : MM. CHAVEGRIN, *professeur*.
Suffragants { DUCROCQ, *professeur*.
BERTHÉLEMY, *professeur*.

PARIS

V. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, Rue Soufflot, 16

1898

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

LA

RESPONSABILITÉ POLITIQUE DES MINISTRES

DEVANT LES SÉNATS ET CHAMBRES HAUTES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-DESSUS
sera soutenu le mardi 1^{er} juin 1898 à 1 heure

PAR

MAURICE WELLS

Avocat à la Cour d'appel de Paris

Président : MM. CHAVEGRIN, *professeur*.

Suffragants { DUCROCQ, *professeur*.
BERTHÉLEMY, *professeur*.

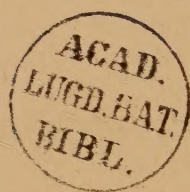
PARIS

V. GIARD & E. BRIERE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, Rue Soufflot, 16

1898



BIBLIOGRAPHIE

- Histoire et théorie du Sénat, par H. de Ferron.
Des droits des Chambres hautes ou Sénaats en matière de finances, par H. Desplaces.
Le Sénat et la magistrature, par Lourdeau.
Sénaats, par Morizat-Thibault.
Les Constitutions modernes, par Dareste.
Les ministres, par Dupriez.
Les ministres, leur rôle et leurs attributions dans les différents Etats organisés, par Hervieu.
English Constitution, par Bagehot.
Le développement de la Constitution et de la société politique en Angleterre, par Boutmy.
Histoire du droit et des institutions de l'Angleterre, par M. Glasson.
Constitution de l'Angleterre, par de Lolme.
Gladstone, Questions constitutionnelles.
Vandenpeereboom, Du gouvernement représentatif en Belgique.
Thonissen, La Constitution belge annotée.
Saint-Girons, Manuel de droit constitutionnel.
Esmein, Eléments de droit constitutionnel.
Lefebvre, Etude sur les lois constitutionnelles.
Bard et Robiquet, Constitution française de 1875.
Répertoire de droit administratif, par Béquet, Chambres législatives, vol. IV.

- Les Constitutions de la France, par Faustin-Hélie.
Commentaires de la Constitution du 25 février 1875, par
Alfred Devin.
Cours de politique constitutionnelle, par Benjamin
Constant.
Etude politique et juridique sur le Sénat, par Vavas-
seur.
J. Clos, De la responsabilité des ministres.

Revue.

- Revue de droit public et de la science politique : no-
vembre 96, un article de M. Attilio Brunialti : le sénat
italien.
Revue de droit public et de la science politique, 1896,
tome V, page 426 : article de M. Duguít.
Revue critique de législation et de jurisprudence, 1896,
p. 178. Un article de M. Grivaz.

INTRODUCTION

Montesquieu, dans l'*Esprit des Lois*, a admirablement dégagé en quelques lignes la nécessité de la responsabilité ministérielle, et de l'irresponsabilité du chef de l'Etat : « Si dans un Etat libre, écrit-il, la puissance législative ne doit pas avoir le droit d'arrêter la puissance exécutive, elle a le droit et doit avoir la faculté d'examiner de quelle manière les lois qu'elle a faites ont été exécutées... Mais quel que soit cet examen, le corps législatif ne doit point avoir le pouvoir de juger la personne et, par conséquent, la conduite de celui qui exécute. Sa personne doit être sacrée, parce qu'étant nécessaire à l'Etat pour que le corps législatif n'y devienne pas tyrannique, dès le moment qu'il serait accusé ou jugé il n'y aurait plus de liberté... Mais comme celui qui exécute ne peut rien exécuter mal sans avoir des conseillers méchants et qui haïssent les lois comme ministres, quoiqu'elles les favorisent comme hommes, ceux-ci peuvent être recherchés et punis ». Voilà nettement posé le prin-

cipe de la responsabilité des ministres, mais cette responsabilité peut être triple : politique, pénale ou civile.

La responsabilité politique — la seule dont nous nous occuperons dans cette étude — a pour sanction la perte du pouvoir.

Les ministres sont responsables : de tous leurs actes personnels qu'ils accomplissent en qualité de ministres ; des actes politiques du chef de l'Etat : discours, lettres, communications diplomatiques ; des décrets qu'ils ont contresignés. Cette règle du contre-seing existe dans tous les pays de gouvernement parlementaire. Rendue obligatoire en France par la loi du 2 novembre 1789, cette règle s'est toujours maintenue depuis, même à des époques où le gouvernement de Cabinet n'était pas appliqué : sous le Consulat, sous le premier et sous le second Empire.

Les moyens employés par les Chambres pour exercer leur contrôle sur les actes du pouvoir exécutif, et pour mettre en jeu la responsabilité politique des ministres sont les mêmes dans presque tous les pays : questions, interpellations, enquêtes. Ces moyens permettent aux Chambres d'exercer une surveillance constante sur le gouvernement et d'empêcher les abus, les erreurs, et les excès, de

pouvoir se produire : « L'action des assemblées délibérantes sur la marche des affaires publiques, a dit Rossi, n'est pas seulement l'action directe et immédiate qu'elles exercent en faisant les lois et en votant le budget, il y a l'action indirecte qui est bien autrement efficace. Que de choses le pouvoir ne fait pas et n'imagine même pas, parce qu'il y a une discussion publique, parce qu'il y a un droit d'interpellation ! Ainsi, il est vrai, en principe, que les Chambres n'administrent pas, mais elles exercent un contrôle sur toutes les branches de l'administration, on sait que le Parlement est là, et cette action est bien autrement tutélaire pour la prospérité et la liberté du pays que les quelques lois qu'on fait et le budget qu'on vote ».

Mais le ministère, pour bien remplir son rôle, ne doit pas être dans une dépendance trop étroite du Parlement. Aussi, la plupart des constitutions modernes accordent au pouvoir exécutif le droit de dissoudre la Chambre des députés et le Sénat lorsque celui-ci est électif. Dans les pays où les membres de la Chambre Haute sont nommés par le souverain, on donne au pouvoir exécutif le droit de faire des fournées de pairs. Privé de ces droits le Ministère serait impuissant contre le Parlement ;

il serait obligé de subir ses attaques, mais il ne pourrait se défendre, car il serait désarmé. Une Chambre qui n'aurait rien à redouter du Cabinet deviendrait bien vite toute puissante dans l'Etat.

Le droit de dissolution et le droit de faire des fournées de pairs sont la contre-partie du droit de renverser les ministères. Ils assurent l'équilibre dans le Gouvernement parlementaire et constituent ce mécanisme si ingénieux qui permet aux pouvoirs législatif et exécutif d'être indépendants l'un de l'autre, et cependant d'influer l'un sur l'autre.

ANGLETERRE

C'est l'Angleterre qui a « inventé » le gouvernement de Cabinet, et la Constitution anglaise sous ce rapport a servi de modèle à la plupart des constitutions modernes. Le régime parlementaire s'est imposé aux peuples comme un élément essentiel de progrès, permettant d'allier l'ordre avec la liberté. Ce régime n'est pas le résultat d'une étude approfondie ou d'un effort de la raison. Ce sont les bons résultats qu'il a produits en Angleterre qui ont surtout décidé les nations à l'adopter.

La Constitution anglaise présente cette curieuse particularité de n'être écrite qu'en partie : il existe bien un certain nombre d'actes solennels tels que la grande charte de 1215, le bill des droits de 1688, l'acte d'établissement de 1701, les actes d'Union avec l'Écosse de 1707, et avec l'Irlande de 1800. Mais une grande partie du droit constitutionnel anglais est constitué par certaines formules acceptées par tous, bien qu'elles ne soient écrites nulle part et par certains précédents historiques. Il en

est ainsi pour tout ce qui a trait au gouvernement de Cabinet. Nous rechercherons comment se sont imposées ces règles admises par tous et quels sont ces précédents.

Le contrôle des Chambres sur le pouvoir exécutif ne s'introduisit que peu à peu. En Angleterre, le pouvoir du roi fut longtemps absolu ; mais lorsque la vie sociale devint plus intense, lorsque la nation eut pris conscience de sa force, elle voulut que ses mandataires prissent part à la direction des affaires de l'État, que les Chambres puissent contrôler les actes du pouvoir royal.

Dès le milieu du treizième siècle, les lords se plaignaient de ce que le roi « n'ait choisi ni grand justicier, ni lord chancelier, ni trésorier fonctionnant de concert avec le Parlement ». Le roi répondait « qu'il n'était point leur humble serviteur, et ne plierait jamais devant leurs instances pour la nomination ou le renvoi d'aucun de ses fonctionnaires ». Il était nécessaire de rappeler dès cette époque la prétention des Chambres de guider le roi dans le choix de ses conseillers, et de surveiller les actes accomplis par ceux-ci. C'est là l'embryon du gouvernement de cabinet et de la responsabilité des ministres devant les Chambres.

Mais à cette époque, l'influence prépondérante

dans le Parlement appartient aux lords. Cette influence, ils la doivent à leur grande fortune, à leur titre et aussi à leur connaissance des affaires publiques.

Les communes reconnaissent elles-mêmes la supériorité des lords : sous Richard II, elles demandent au roi d'être assistées par un lord « à cause de la faiblesse de leurs pouvoirs et sens ». La Chambre Haute aida souvent la Chambre Basse en lui envoyant ainsi quelques-uns de ses membres.

Le Parlement émet la prétention de surveiller de plus près le gouvernement du roi ; sous Henri IV, les lords demandent au roi de se séparer de quatre de ses conseillers qui leur paraissaient exercer sur le prince une influence néfaste. Henri IV vint lui-même annoncer au Parlement qu'il consentait à renvoyer de sa cour les quatre personnes ; il ajouta même qu'il agirait ainsi envers tout ministre qui s'attirerait l'animadversion du peuple. Cela prouve bien déjà que la Chambre des lords commençait à exercer de l'influence sur le choix des conseillers du roi, et un certain contrôle sur la politique pratiquée par eux. Une des causes qui ont le plus puissamment aidé à établir ce droit en faveur du Parlement est la nécessité de l'autorisa-

tion des Chambres pour la levée des impôts. Sous Henri IV, on reconnut à la Chambre des communes le droit exclusif d'initiative dans les bills de finance : les communes accordaient les subsides, et les lords donnaient leur consentement.

Les pouvoirs judiciaires que les deux Chambres eurent de bonne heure sont la principale cause de l'établissement de la responsabilité politique des ministres. Au quatorzième siècle la Chambre Haute est Cour suprême d'appel : elle juge les pairs, et connaît les difficultés soulevées par les privilèges du Parlement. Elle est aussi la Haute Cour politique, jugeant certains grands criminels d'Etat qui ont été mis en accusation devant elle par la Chambre des communes. Deux procédures étaient alors employées : le bill d'attainder servait à punir « des actes auxquels la loi n'a point attaché de pénalité », dans ce cas le jugement était prononcé par la Parlement tout entier.

La procédure d'impeachment était appliquée lorsqu'un ministre ou un haut fonctionnaire avait commis une violation des principes reconnus du droit, bien que cette violation ne tombât pas sous le coup de la loi. L'impeachment devait servir à protéger les libertés et les droits des particuliers contre l'arbitraire des ministres, il devait

être une garantie contre la mauvaise gestion des deniers publics et contre les crimes commis contre la sûreté de l'Etat. Tout ministre qui se serait fait le complice des empiétements de la royauté, qui n'aurait pas respecté les droits établis par les différentes chartes pouvait être mis en accusation par la Chambre basse, et jugé par la Chambre haute. Que de fois la crainte de l'impeachment a arrêté un ministre prêt à commettre une illégalité !

Le Parlement a fréquemment usé de ce droit. Le premier cas d'impeachment se produisit sous le règne d'Edouard III, avec lord Latimer ; un demi-siècle plus tard, sous le règne de Richard II, en 1386, le chancelier de la Pole fut mis en accusation par la Chambre des communes. Le lord chancelier Suffolk, le comte de Middleseæ, ministre de Jacques I^{er}, lord Strafford, et le duc de Buckingham, les deux grands favoris de Charles I^{er}, en furent victimes.

Ces mises en accusation étaient souvent suivies de jugements prononçant la confiscation des biens, l'exil ou la mort. Devant des châtimens aussi terribles, la Chambre des communes hésitait quelquefois à accuser. Lorsque la responsabilité politique s'établit, n'entraînant avec elle que la seule perte du pouvoir, les cas de responsabilité devin-

rent bien plus nombreux, et le Parlement n'hésita plus à blâmer le gouvernement dès que sa politique lui parut mauvaise.

La procédure de l'impeachment s'est toujours maintenue en Angleterre, et dans plusieurs constitutions modernes nous retrouvons une disposition analogue. Pour ne citer que les deux grandes Républiques dont la constitution diffère cependant à tant de points de vue, ne voyons-nous pas en France la constitution de 1875 donner à la Chambre des députés le droit de mettre en accusation le Président de la République et les ministres, et au Sénat le droit de les juger. Aux Etats-Unis la même procédure existe, la Chambre des représentants peut mettre en accusation le Président qui est jugé par le Sénat.

Cette responsabilité pénale des ministres établie par l'impeachment est la principale cause — mais non pas la seule — de l'établissement de la responsabilité politique. En effet, un ministre qui suit une politique opposée à celle de la majorité du Parlement, et qui, appuyé par le roi, ne veut pas se retirer, malgré les votes défavorables des Chambres, peut s'attendre à être décrété d'accusation par les communes et jugé par les lords. La simple menace de l'impeachment l'oblige à se

retirer, car il connaît d'avance le sentiment de ses accusateurs et celui de ses juges. Les pouvoirs judiciaires et financiers des Chambres sont les vraies causes de l'établissement de la responsabilité politique des ministres devant le Parlement. Par la menace de l'impeachment, il dit aux ministres : suivez telle politique ou je vous brise, et je vous condamne. Par le droit de refuser des subsides, il dit au roi et aux ministres : pratiquez telle politique ou je refuse tout impôt.

Mais malgré ces droits très importants des Chambres, il était nécessaire pour que la responsabilité politique du Cabinet devint une réalité : que le ministère eut de l'unité et de la cohésion. Lord Derby l'a défini ainsi : « L'essence d'un gouvernement responsable est ce lien mutuel de responsabilité l'un pour l'autre, qui fait que les membres d'un gouvernement, agissant d'accord, prennent leurs mesures de concert, et que si l'un d'eux vient à tomber, les autres tombent naturellement avec lui ».

Le Cabinet anglais a été constitué par un démembrement du Conseil privé. Sous Charles II, ce Conseil comprenait 30 membres : la moitié était des hauts fonctionnaires qui avaient entrée au Conseil à raison de leur fonction, l'autre moitié

comprenait 10 lords, et 5 membres de la Chambre des communes ; mais la composition du Conseil se modifia, et le nombre des membres devint indéterminé. Ce Conseil comprenait trop de personnes pour que le secret des délibérations fût bien gardé ; le roi choisit alors quelques-uns des membres les plus capables, dont la réunion constitua le Cabinet ou « Cabale ». Ce nouveau rouage gouvernemental fut vivement combattu à l'origine par des hommes de grande valeur. Ils assuraient qu'il serait impossible par ce moyen de savoir à quel ministre on devrait faire remonter la responsabilité des avis donnés ; cela devait amener la responsabilité solidaire des ministres devant le Parlement. Ce résultat n'a été acquis qu'au commencement de ce siècle. Les rois avaient bien fréquemment choisi dans les siècles précédents des ministres parmi les membres du Parlement, mais ce n'était pas là une règle qu'ils étaient obligés d'observer ; s'ils agissaient ainsi : c'était souvent pour désarmer l'hostilité des Chambres et obtenir d'elles les crédits qu'elles refusaient de voter. Le roi renvoyait les ministres désagréables au Parlement, et choisissait pour les remplacer les membres les plus influents des Chambres. Mais ceux-ci ne constituant pas un Cabinet dont les membres étaient

solidaires, ils n'étaient pas politiquement responsables devant le Parlement. Ils dépendaient seulement du roi qui pouvait les renvoyer quand bon lui semblait.

Dans la lutte qui s'engage entre Charles I^{er} et le long Parlement, ce dernier propose au roi de prendre comme ministres les membres les plus influents des Chambres. Le Parlement avait bien à sa disposition la mise en accusation des ministres, mais comme il le disait dans la remontrance au roi en 1641, il lui répugnait d'en user ; il préférait faire appel « à l'esprit de concorde de Sa Majesté pour le prier de choisir ses ministres parmi les hommes auxquels le Parlement pût donner sa confiance ». Il y avait pour les lords et les députés un très grand intérêt à ce que le roi fût entouré d'hommes sûrs et expérimentés qui le guideraient et le conseilleraient suivant les vœux de la nation, et non pas de courtisans incapables, prêts seulement à favoriser et à prévenir les caprices du monarque. Mais Charles I^{er} repoussa la proposition qui lui était faite. Le conflit devint aigu, il se termina par une révolution, la mort du roi sur l'échafaud, et un demi-siècle d'agitation intérieure.

On put croire un instant que sous Guillaume III, le gouvernement de Cabinet, tel qu'il est aujour-

d'hui pratiqué, allait s'établir en Angleterre. Le roi modifia peu à peu la composition du Cabinet en remplaçant successivement les ministres tories par des whigs, et en 1695, il y eut un ministère exclusivement composé de libéraux, et représentant la majorité libérale du Parlement. C'était la première fois qu'on voyait un ministère « *homogène* » dont tous les membres étaient bien unis, et se soutenaient entre eux. Jusque-là les ministres n'avaient fait qu'intriguer les uns contre les autres pour se renverser mutuellement.

Cette date pouvait être décisive pour l'histoire parlementaire anglaise. Les élections de 1698 amenèrent à la Chambre des communes une majorité tory ; le ministère whig au lieu de se retirer tout entier, et de céder la place à un ministère composé des chefs du parti conservateur et ayant la confiance de la majorité, ne donna pas sa démission. Guillaume III se borna à remplacer quelques ministres whigs par des tories. C'était le retour aux Ministères de « *concentration* ». C'était retarder pour un siècle l'application loyale du gouvernement de Cabinet.

Pendant le xviii^e siècle aucune solidarité n'existe entre les ministres. Cependant, en 1711, un lord formule le principe : le roi est irresponsable, les

ministres sont responsables devant le Parlement. En 1742, la Chambre des communes émet un vote hostile au premier ministre Robert Walpole qui se retire, mais se retire seul, ses collègues restent au pouvoir.

Ce n'est qu'en 1782 qu'on voit, pour la première fois un ministère — le Cabinet présidé par lord North — donner tout entier sa démission parce que sa politique n'a plus la majorité dans la Chambre des communes. Enfin, au commencement de ce siècle, en 1807, les chefs des partis proclament ces principes fondamentaux du gouvernement de Cabinet : Le roi est irresponsable. Tout acte du roi doit être contresigné par un ministre qui en prend la responsabilité devant le Parlement. Les ministres sont solidairement responsables. Ces principes ont été très rapidement mis en pratique en France, en Belgique, en Hollande, en Suède et Norwège, en Danemark, en Autriche-Hongrie, en Italie, en Espagne, en Portugal, et le Japon lui-même, depuis la constitution de 1889, semble vouloir s'approprier ce mode de gouvernement. L'Angleterre dans certaines de ses colonies, a appliqué ce système. Au Canada, au Cap, dans les diverses parties de l'Australie, il existe un Cabinet responsable devant les élus de la colonie.

Si ces principes constitutionnels ont été si rapidement adoptés, c'est parce qu'on a cru qu'ils permettaient la constitution d'un gouvernement aussi capable d'ordre que prodigue de liberté.

Dans les résultats obtenus par ce système en Angleterre, la Chambre des lords peut revendiquer sa part. Par la valeur des hommes d'État qu'elle a fournis, par le rôle même qu'elle a joué comme Chambre, elle a exercé dans la première partie du siècle surtout, une influence salutaire sur le gouvernement.

La situation de la Chambre haute a bien varié dans ces derniers siècles. Pendant le xvi^e siècle son influence paraît avoir été diminuée. Elle a bien conservé les pouvoirs judiciaires et financiers qu'elle partage avec la Chambre des communes ; mais les Tudors ne pouvant enlever ces droits au Parlement ont cherché à s'y assurer une majorité complaisante, en y faisant entrer des membres dociles. Le pouvoir royal permit à des communes serviles de se faire représenter à la Chambre basse ; il créa aussi cent cinquante nouveaux pairs de 1509 à 1603, de l'avènement d'Henri VIII, à la mort d'Elisabeth.

Pendant cette période, le Parlement fut fort amoindri, la Chambre des communes n'osa pas

une seule fois mettre en accusation les ministres. La Réforme fit disparaître de la Chambre haute plus de trente pairs ecclésiastiques ; en 1539 on n'y comptait plus que soixante-et-un membres, dont quarante lords temporels. La Chambre haute n'avait plus l'indépendance dont elle avait fait preuve au siècle précédent, elle était incapable de se dresser en face de la royauté et d'arrêter ses empiétements de pouvoir. Les lords s'étaient domestiqués ne recherchant plus que places honorifiques à la Cour et grasses prébendes, ils votaient ce qu'on leur demandait.

Sous Charles I^{er}, la lutte devient très vive, entre le roi et le Parlement, celui-ci voulant maintenir ses droits, celui-là soutenant qu'il n'avait à rendre compte de ses actes qu'à Dieu seul, et que les privilèges reconnus aux Chambres n'étaient que des faveurs toujours révocables. Mais le Parlement résiste aux prétentions royales. C'est à cette époque que s'établit la règle qui toujours fut respectée depuis : l'initiative des lois en matière de finances appartient à la Chambre des communes. Sous Charles II, ses prétentions augmentèrent, elle dénia à la Chambre des lords le droit d'introduire des amendements dans le budget. Celle-ci pouvait seulement accepter ou rejeter en bloc le budget, ce

rejet est presque impossible, car ce serait une mesure très grave qui arrêterait la marche des affaires publiques. Jamais en droit les lords n'ont reconnu cette prétention des communes ; mais en fait ils l'ont admise car depuis cette époque ils n'introduisent plus d'amendement dans le budget. La Chambre des lords a perdu là un de ses droits les plus importants ; et le moyen le plus efficace qu'elle avait à sa disposition pour exercer une grande influence sur le gouvernement.

La composition de la Chambre des lords a été singulièrement modifiée pendant le dix-septième siècle. Jacques I^{er} nomme quatre-vingt-dix-huit pairs, Charles I^{er} cent trente et Charles II cent trente-sept. L'introduction de ce nouvel élément eut une influence heureuse sur la Chambre haute qui défendit mieux les prérogatives qui lui restaient, surtout ses pouvoirs judiciaires.

La dynastie nouvelle qui monta sur le trône en 1688 n'avait pas assez de force et de prestige pour entrer en lutte avec le Parlement. Pendant tout le dix-huitième siècle, l'influence des Chambres surtout de la Chambre des communes ne fit qu'augmenter. Les rois de cette époque, ou incapables ou occupés de leur plaisir, laissèrent l'Angleterre se

gouverner comme elle voulut. Comme l'a écrit un historien anglais, ce manque d'énergie et d'initiative de la royauté fut très profitable au pays. Ce fut l'époque des grands Ministres, des Walpole et des deux Pitt, ce fut aussi celle des grands succès. Plusieurs fois le Parlement imposa comme ministres des hommes qui étaient peu sympathiques au roi. En 1756, William Pitt avait donné sa démission de ministre, dès 1757, l'opinion publique se prononça pour lui avec tant de force que Georges II fut obligé de le rappeler au pouvoir. Lorsqu'à la suite d'un vote défavorable, lord North dut démissionner, Georges III dut prendre comme ministres Rockingham, Fox et Burke qui lui étaient très antipathiques. Le second Pitt, soutenu par le Parlement exerça, après la dissolution de 1783, le pouvoir en maître pendant toute la fin du XVIII^e siècle.

Guillaume III et ses successeurs augmentèrent leur influence sur la Chambre des lords en créant de nouveaux pairs. Guillaume III en créa quarante-six, la reine Anne quarante-sept, Georges I^{er} soixante, Georges II quatre-vingt-dix, sous Georges III on en créa trois cent quatre-vingt-dix-huit. On reprocha plusieurs fois aux rois d'élever à la pairie un trop grand nombre de leurs amis. Pour

répondre à ce reproche, en 1719, Georges I^{er} proposa au Parlement de décider qu'à l'avenir on ne créerait de nouveaux pairs que pour remplacer les extinctions. La Chambre des communes refusa de s'associer à cette proposition parce qu'elle ne voulut pas fermer l'accès de la Chambre des lords aux hommes de talent ; elle craignit aussi qu'en enlevant au Cabinet et à la couronne le droit de faire des fournées de pairs qui constitue le seul moyen d'action du pouvoir exécutif sur la Chambre haute, celle-ci ne devint toute puissante.

La Chambre haute ne fit pas une grande résistance aux empiétements de pouvoir de la Chambre des communes. En effet avec le système électoral qui resta en vigueur jusqu'en 1832, les lords étaient les maîtres de l'élection de la majorité des députés. Ils possédaient de vastes domaines, tous les habitants qui y vivaient étaient à leur merci, et votaient pour les candidats qu'ils leur désignaient. Les lords vendaient et échangeaient entre eux « ces parts d'intérêt dans le Gouvernement » (1). Les lords achetaient aussi très souvent le vote de certaines corporations, pour un de leurs protégés. Au début du xix^e siècle, l'aristocratie est encore si puissante, que sur six cent cinquante-huit mem-

1. Boutmy.

bres qui siègent à la Chambre des communes, elle était maîtresse de l'élection de quatre cent quatre-vingt-sept d'entre eux. Le plus souvent c'étaient leurs parents que les lords faisaient ainsi nommer, aussi la composition de la Chambre des communes était-elle essentiellement aristocratique ; à la fin du xviii^e siècle sur plus de cinq cent-cinquante membres, elle ne comptait que quarante jurisconsultes et trente négociants, tous les autres députés appartenaient à la noblesse.

Les bourgs pourris ne comprenaient qu'un très petit nombre d'électeurs, quelquefois trois ou quatre seulement. Dans son ouvrage sur l'Histoire du Droit, et des institutions politiques, civiles et judiciaires de l'Angleterre M. Glasson cite quelques exemples curieux : Dans le comté de Cornouailles, le bourg de Bossiney n'avait qu'un seul électeur, un autre bourg qui autrefois avait été englouti par la mer, avait continué quand même à être représenté à la Chambre des communes. Le possesseur de la place près de laquelle il avait existé montait avec trois électeurs dans une barque, et allait en mer vers l'endroit où jadis avait existé le bourg pour y simuler l'élection.

Les villes les plus importantes de l'Angleterre ou n'avaient pas de représentant ou n'en avaient

que quelques-uns. Londres par exemple pour une population de un demi-million d'habitants n'éli-sait que quatre députés. La corruption électorale s'exerçait au grand jour, et les lords n'hésitaient pas à acheter les voix pour faire élire leurs créa-tures.

Les lords les plus riches préféraient exercer leur influence sur le Gouvernement par la Chambre des communes plutôt que par leur propre Cham-bre. Etant les plus riches, ils étaient aussi les plus puissants parce qu'ils disposaient du plus grand nombre de voix dans la Chambre basse, dans leur Chambre ils ne disposaient que de leur seule voix, et ils n'avaient qu'une autorité en rapport avec leur talent, et avec la part qu'ils prenaient dans les discussions. Aussi de bonne heure, ils eu-rent recours à un expédient, ils établirent le droit de voter par procuration.

Ce moyen leur évitait l'ennui de venir siéger ; ils habitaient le plus souvent leurs châteaux à la campagne où ils étaient un objet de crainte et de respect pour tout le pays. Ils pouvaient ainsi mener une existence plus conforme à leurs goûts, ils se désintéressaient presque complètement des discus-sions de la Chambre des lords. Aussi celle-ci, bien qu'elle fut composée des hommes les plus

puissants et occupant les plus hautes situations dans l'Etat, n'avait pas une influence aussi considérable que la Chambre des communes. On a dit, et avec raison que ce n'était « *pas la Chambre dirigeante mais la Chambre des dirigeants.* »

Les lords étaient si puissants dans la Chambre des communes qu'il n'y avait pas à redouter un désaccord entre les deux Chambres sur la politique à suivre ; un conflit ne pouvait s'élever qu'au sujet de leurs attributions.

Ainsi maîtresse du sort des Cabinets, l'aristocratie occupait toutes les hautes fonctions dans l'État. Généraux, amiraux, ambassadeurs, gouverneurs des colonies sont des lords. Dans le Cabinet les lords dominent toujours. Ainsi dans le ministère de Pitt en 1783 tous les ministres sont des pairs. Ils ne manquent pas de faire servir les situations élevées qu'ils occupent pour augmenter encore leur influence. Que ce soit les whigs ou les tories qui occupent le pouvoir, c'est toujours l'aristocratie qui obtient tous les avantages et tous les honneurs.

Pendant toute la seconde partie du dernier siècle, les hommes les plus éminents ne cessèrent de critiquer le système électoral qui était alors en vigueur. Des écrivains comme Swift, des hommes

politiques comme les deux Pitt ne ménagèrent pas leurs attaques. Peut-être la réforme se serait-elle accomplie dès la fin du dix-huitième siècle, si la Révolution française dont les idées hardies et nouvelles effrayaient beaucoup l'esprit conservateur des Anglais n'était venu arrêter ce mouvement. Jusqu'en 1815, les préoccupations des Anglais étaient tournées vers la politique extérieure. Les guerres terribles qu'ils eurent avec la France, l'acharnement qu'ils mirent à combattre Napoléon, leur firent oublier les réformes proposées. Mais dès que la paix fut faite, la question fut de nouveau agitée. Ardemment désirée par l'opinion publique, la réforme fut vivement combattue par les lords qui sentaient bien qu'elle allait faire disparaître leur gouvernement occulte. La Chambre des communes vota la réforme avec cent trente-six voix de majorité. La Chambre des lords la repoussa avec quarante-et-une voix de majorité. Le projet de réforme légèrement amendé, fut présenté de nouveau à la Chambre basse qui, le 23 mars 1832, le vota de nouveau ; cette fois la majorité était encore plus considérable : 162 voix. Les lords durent à leur tour le voter.

Wellington contribua pour beaucoup à amener ce résultat. En 1846 il écrivait à celui qui fut plus

tard lord Derby : « Depuis plusieurs années, et je peux dire depuis 1830, alors que je quittais le pouvoir, je me suis efforcé de diriger la Chambre des lords, d'après les principes qui me paraissent motiver son existence dans notre constitution, d'après les principes conservateurs. Je me suis opposé invariablement à toutes les mesures violentes et extrêmes, ce qui n'est pas précisément le moyen d'acquérir de l'influence dans un parti politique en Angleterre, surtout dans l'opposition. J'ai toujours appuyé le gouvernement dans les occasions importantes. J'ai toujours exercé mon influence personnelle de manière à écarter le malheur d'un désaccord ou d'un conflit quelconque entre les deux Chambres. Je vais vous citer à ce sujet quelques exemples, ils suffiront pour caractériser à vos yeux, la direction que j'ai donnée au Parlement, et vous expliqueront en même temps dans une certaine mesure le pouvoir que j'ai exercé pendant tant d'années sans y avoir aucun droit apparent.

Dès que je m'aperçus des embarras dans lesquels le feu roi Guillaume s'était jeté, en faisant la promesse de créer de nouveaux pairs dont le nombre je crois n'est pas déterminé, je me décidai et je parvins à décider un grand nombre d'autres lords à ne point paraître dans la Chambre pendant les

dernières discussions relatives à l'acte de réforme, après la rupture des négociations entamées pour former un nouveau ministère. Cette conduite mécontenta alors beaucoup notre parti, *malgré cela, je crois qu'elle a sauvé la Chambre des lords et la constitution du pays....* Mais je me souviens surtout d'une circonstance, celle qui est relative à l'union entre les provinces du Haut et du Bas Canada. J'avais d'abord fait de l'opposition à cette mesure, j'avais même protesté contre elle, et dans les dernières discussions, je parvins à obtenir de la Chambre l'acceptation et le vote de cet acte pour épargner à l'intérêt public l'inconvénient d'une lutte entre les deux Chambres sur une question d'une telle importance. J'ai encore appuyé les mesures du gouvernement... »

Cette attitude de lord Wellington, cherchant à éviter avant tout les conflits avec le gouvernement et avec la Chambre basse ; comment était-elle accueillie par les lords ? Wellington le dit un peu plus loin dans cette même lettre à lord Derby : « Tout cela tendait à affaiblir mon influence auprès de quelques-uns des nôtres, *d'autres, au contraire, peut-être en majorité, ont approuvé ma conduite.* »

Les lords ont en effet compris que leur intérêt

même leur conseillait de ne pas entrer en lutte avec le gouvernement qui était soutenu par la majorité de la Chambre des communes, et qui avait avec lui l'opinion publique. Les lords avaient certainement une puissance considérable qu'ils devaient à leur grande fortune, aux grands domaines qu'ils possédaient et au prestige de leurs titres, mais ces avantages ne pouvaient entrer en lutte avec l'opinion publique. C'est ce que les lords ont compris, et c'est pourquoi ils ont cédé. Le but poursuivi par Wellington est très nettement exprimé dans quelques passages de cette lettre : « *Mon but était de procurer aise et satisfaction au souverain et de maintenir le bon ordre* » et plus loin : « J'ai rompu d'avance toute liaison entre le parti conservateur et moi pour le jour où ce parti se mettrait en opposition avec le gouvernement de Sa Majesté. Quant à la grave question qui se présente aujourd'hui (1), je tâcherai d'obtenir qu'on évite le péril d'augmenter les embarras du pays, en provoquant une différence d'opinions, peut-être un conflit entre les Chambres, au sujet d'une affaire qui a souvent donné lieu de dire que leurs seigneuries y avaient un intérêt personnel. Toute fausse qu'est cette as-

1. Il s'agissait de l'abrogation de la loi sur les céréales.

sersion en ce qui concerne chacun des lords en particulier, elle a du vrai, on ne peut le nier, en ce qui regarde les propriétaires fonciers en général. Je sais qu'il est difficile de le faire, mais je ne désespère pas néanmoins d'emporter l'acceptation du bill. Vous serez juge mieux que moi de la conduite que vous avez à tenir, et de celle qui peut le mieux vraisemblablement avoir l'approbation des lords. Je crois que vous devez engager la Chambre à voter dans le sens qui peut être le plus favorable à la conservation de l'ordre et le plus avantageux aux intérêts immédiats du pays ». Dans cette longue lettre, Wellington indique bien nettement le motif qui a le plus influé sur le second vote de la Chambre haute dans la réforme de 1832 : les lords ont craint qu'une révolution se produisît s'ils refusaient leur approbation au projet de loi.

Quels furent les effets de la réforme ? Les anciens bourgs pourris perdirent cent cinquante sièges, qui furent attribués aux comtés et aux villes les plus importantes. Les lords virent ainsi disparaître l'influence occulte mais considérable qu'ils avaient sur l'élection des députés. Une loi de 1835 prononça la dissolution des petites corporations vénales des anciennes villes : c'était enlever aux lords qui achetaient les suffrages de ces corpora-

tions leur dernier moyen d'action sur la Chambre des communes.

Tous les auteurs et tous les hommes politiques sont d'accord pour déclarer que la réforme de 1832 porta un coup terrible à la puissance des lords : mais les opinions varient sur l'influence qu'a eue cette réforme sur la Chambre des lords en tant que Chambre. Le baron de Stockmar, qui fut l'ami et le confident du prince Albert, époux de la reine Victoria, a exposé ses idées sur le gouvernement anglais dans une longue lettre, en date du 5 janvier 1854. D'après lui, la réforme de 1832 a déplacé « le centre de gravité » dans le gouvernement, et l'a fait passer de la Chambre des lords à celle des communes ; le souverain, croyait-il, agirait sagement et se rendrait très populaire en soutenant la Chambre haute contre les « dangers de la démocratie ».

Tel n'était pas l'avis de M. Gladstone (1), qui s'élevait avec énergie contre de pareilles idées, l'illustre homme d'Etat soutenait que même avant la réforme de 1832, le centre de gravité dans le gouvernement appartenait à la Chambre basse : « En fait, écrivait-il, la Chambre des lords a plus

1. Gladstone, *Questions constitutionnelles*.

résisté aux volontés de la Chambre des communes depuis le bill des réformes, qu'elle ne l'avait fait avant le vote de cette grande mesure. Le changement le plus considérable qui se soit produit à cette époque, dans le rôle de la Chambre des lords, c'est que sous l'ancien régime les pairs avaient dans leurs mains le pouvoir virtuel de nommer une portion considérable de la Chambre des communes, tandis qu'aujourd'hui, quoique leur influence sur les élections soit encore considérable, cependant elle ne s'exerce qu'au moyen d'un vote que l'on considère comme libre et populaire, et qui d'ordinaire l'est en effet... Quelques-uns poursuivant une analyse subtile de philosophie politique, démontrèrent sans réplique ce phénomène singulier que les anciens bourgs pourris avaient amorti les conflits entre les deux Chambres, et ils prédirent avec vérité, quoique avec quelque exagération, que si la Chambre des lords cessait d'affirmer et d'exprimer son opinion de cette manière détournée au sein même de la Chambre des communes, elle serait amenée à se mettre plus fréquemment en opposition avec cette dernière ».

Un auteur anglais, qui en matière de droit constitutionnel, jouit d'une très grande autorité, M. Baggehot, caractérise ainsi le rôle de la Chambre des

lords depuis l'acte de réforme « ... c'est une Chambre de révision ayant une autorité suspensive. Elle peut modifier ou rejeter les bills dont le vote n'est pas réclamé avec insistance par la Chambre des communes et sur lesquels l'opinion publique est encore indécise. Le veto des lords est pour ainsi dire conditionnel ».

Mais quelle influence exerce-t-elle maintenant sur l'existence même du Cabinet ? Il est une règle bien établie aujourd'hui : c'est que le Ministère ne peut être renversé que par un vote hostile de la Chambre des communes. C'est cette Chambre seule qui, en accordant ou en refusant sa confiance, maintient ou renverse le Cabinet. La Chambre des lords ne peut ni maintenir au pouvoir un Ministère qui n'a plus la confiance de la Chambre basse, ni renverser par un vote de défiance, un cabinet soutenu par la majorité de la Chambre des communes.

L'Histoire de l'Angleterre montre que cette règle a toujours été scrupuleusement respectée. Depuis un demi-siècle, les Ministères anglais ont pratiqué le plus souvent une politique opposée aux tendances de la majorité de la Chambre des lords, et cependant, malgré l'hostilité de cette Chambre, ils sont restés au pouvoir tant qu'ils ont eu la ma-

majorité aux communes. La Chambre des lords vota un ordre du jour de défiance au Ministère présidé par lord Palmerston, la Chambre des communes lui vota aussitôt un ordre du jour de confiance, et il resta au pouvoir. Dans deux circonstances mémorables, en 1852 et en 1858, les deux Ministères présidés par lord Derby, quoique soutenus par la majorité de la Chambre haute, durent se retirer devant l'hostilité de la Chambre des communes.

Une seule fois, en 1832, un Cabinet se retire devant un vote hostile des lords, mais cette retraite s'explique par d'autres causes. Le Cabinet, présidé par lord Grey avait pris l'engagement de faire voter le Reform Bill par le Parlement. Lorsque la Chambre haute émit un vote défavorable sur cette question, les ministres pensèrent que devant l'impossibilité où ils étaient de tenir l'engagement qu'ils avaient pris ils n'avaient plus qu'à se retirer. Ce n'est donc pas là une exception à la règle que nous venons de citer.

Mais cependant il serait téméraire des conclure que les votes de la Chambre haute n'ont aucune influence sur l'existence des Cabinets, ils ont une portée morale, et comme le disait lord John Russel : « Le blâme de la politique du gouvernement, par la Chambre des lords est une matière de très grande

importance, et ne peut être contrebalancée que par l'approbation formelle de la même politique par la Chambre des communes ». Un vote hostile de la Chambre haute ébranle la situation du Ministère et pour se raffermir au pouvoir, le Cabinet doit se faire donner un vote de confiance par les communes. Même sur une question de politique extérieure, le Cabinet ne se retire pas devant un vote hostile de la Chambre haute, et cependant s'il est un sujet sur lequel le gouvernement doit avoir la confiance des deux Chambres c'est bien la politique extérieure. Cette confiance lui est absolument indispensable pour le succès de ses négociations avec l'étranger.

La pratique a-t-elle prouvé qu'il y avait un inconvénient grave à la non-responsabilité des ministres devant la Chambre des lords ? Depuis le commencement de ce siècle, depuis qu'elle a appliqué le gouvernement de Cabinet, l'Angleterre l'a toujours pratiqué avec sincérité, nous croyons qu'elle n'aurait pû arriver à ce résultat, si la Chambre des lords avait eu le pouvoir de renverser le Cabinet. Bien souvent le parti dominant à la Chambre basse avait la minorité dans la Chambre haute ; si le ministère, qui avait l'appui des communes avait dû se retirer devant un vote hostile

des lords, la guerre n'aurait pas tardé à éclater entre les deux Chambres, la lutte aurait été trop inégale et l'issue peu douteuse. La Chambre des lords aurait été brisée. Elle a eu, au contraire, la sagesse de s'incliner. Cette attitude a produit les plus heureux résultats. Le pouvoir exécutif est très fort : c'est le Cabinet qui dirige la Chambre, au lieu de se laisser diriger par elle. Il est soutenu par une majorité compacte sur laquelle il peut compter.

Mais la Chambre des lords a sur le cabinet un moyen d'action très puissant. Le choix des ministres n'est pas limité à la Chambre des communes ; un certain nombre de portefeuilles sont réservés à des lords, c'est une satisfaction et une part au gouvernement qui est ainsi donnée à la Chambre haute. Le plus souvent le premier ministre est lui-même un lord, et actuellement les whigs, de même que les tories sont dirigés par un lord. Les membres d'une Chambre n'ayant pas accès dans l'autre lorsque le ministre est un lord, le sous-secrétaire d'Etat est un « commoner ».

Le gouvernement a moins d'action sur la Chambre des lords que sur celle des communes car il peut dissoudre cette dernière. C'est même toujours ainsi que prennent fin les pouvoirs de

cette assemblée ; les ministères n'attendent jamais l'expiration du délai de sept ans pour lequel la Chambre est élue. Les ministres peuvent aussi, par l'appât de certaines faveurs, se rendre favorables des députés, dont la réélection est menacée, et qui ont besoin de ces faveurs pour se maintenir, mais les lords, jouissant d'une grande fortune, possédant la pairie à titre héréditaire sont bien peu sensibles à ces appâts. Ils n'ont pas d'éllecteurs à qui ils doivent rendre compte de leur mandat et pour se faire une opinion ils n'ont à prendre conseil que de leur conscience.

Mais le pouvoir exécutif a un moyen d'action sur les lords ; il peut faire des fournées de pairs ; c'est là une mesure très grave, à laquelle il ne se résoudra qu'à la dernière extrémité pour un projet très important, et lorsqu'il se sentira bien soutenu par l'opinion publique. La couronne n'accepterait qu'à ces conditions de prendre une décision aussi grave.

Mais il y a deux moyens à la disposition du pouvoir exécutif pour créer de nouveaux pairs : il peut exercer une action lente, mais très efficace pour modifier la majorité de la Chambre haute en créant des pairs de temps en temps. Ce moyen est mis fréquemment en pratique, mais le nombre

des pairs ainsi crée est trop peu élevé pour qu'un ministère puisse pendant le temps qu'il est au pouvoir changer complètement l'esprit dominant dans la Chambre haute.

Le second moyen qui consiste à faire des fournées de pairs a été peu employé : il ne l'a été que dans une circonstance, où il a été nécessaire de nommer une quantité de pairs suffisante pour déplacer la majorité dans la Chambre des lords. Sous la reine Anne, la majorité appartenait aux whigs dans la Chambre haute ; le ministère Harley qui était tory créa beaucoup de pairs conservateurs en très peu de temps, la majorité fut ainsi modifiée et passa des libéraux aux conservateurs. Mais cette mesure produisit le plus mauvais effet dans l'opinion publique, et on proposa aussitôt d'enlever à la couronne le droit de nommer autant de pairs qu'il lui plaît et de fixer à un chiffre déterminé le nombre des membres de la Chambre des lords ; cette proposition ne fut pas adoptée.

Sous le règne de Guillaume IV, le ministère voulait faire une fournée de pairs, mais le roi hésitait à donner son consentement, il consultait la reine et ses plus fidèles conseillers et ne savait à quelle solution se résoudre. Alors une agitation se produisit et le peuple très surexcité menaçait de

faire une révolution : le roi effrayé s'engagea par écrit vis-à-vis des whigs à créer autant de pairs qu'ils voudraient, cette simple menace fit céder les lords, il n'y eut pas de fournée de pairs et le calme se rétablit. Lorsque les whigs ou les tories ont dominé en Angleterre pendant une longue période ils sont arrivés, par la création de nouveaux pairs, à se former une majorité dévouée dans la Chambre haute. Pendant la période qui va de 1714 à 1783, les libéraux ont presque toujours occupé le pouvoir, de 1783 à 1832, ce sont les tories qui, sauf de rares intervalles ont été aux affaires, pendant ce temps chacun des partis a pu changer à son gré la majorité de la Chambre haute. Ainsi en 1832, elle comprenait une grande majorité de tories, depuis le nombre des libéraux a un peu augmenté ; en 1879, sur 485 membres composant la Chambre des lords il y avait 283 conservateurs et 202 libéraux.

Le ministère n'a aucune action sur la partie irlandaise et écossaise de la Chambre haute ; ces pairs son nommés par des assemblées en majorité conservatrice, ils sont tous conservateurs, et un cabinet libéral n'a à sa disposition aucun moyen pour modifier leur vote, car les pairs irlandais élus à vie, n'ont pas besoin de l'appui du gouver-

nement. Les pairs écossais, élus pour une législature ont avant toute autre considération, le désir de satisfaire la majorité tory de la Chambre des lords d'Edimbourg qui les a élus, et de qui dépend leur réélection.

Le droit de créer des pairs, bien que le gouvernement anglais en ait peu usé, est très utile, plus utile surtout qu'il ne semble au premier abord. Dans des circonstances graves, la Chambre des lords a bien souvent modifié ses votes par la crainte que lui inspirait la création de nouveaux pairs. En 1832, c'est la raison qui l'a décidée à voter le Reform Bill.

Certains auteurs anglais voudraient que le droit de créer de nouveaux pairs appartienne au Cabinet seul, tandis qu'actuellement c'est un droit réservé à la couronne. Si celle-ci refuse, le gouvernement ne peut passer outre. Si la Chambre des lords refuse de voter un projet de réforme, et si la couronne ne consent pas à faire une fournée de pairs favorables, le cabinet est désarmé, et le projet ne peut devenir loi. Mais il est bien improbable que pareille éventualité se produise, car la couronne et la Chambre haute ne sont plus assez puissantes pour résister à une réforme demandée par le suffrage universel. On avait cependant proposé de donner au Premier Ministre le droit de

créer de nouveaux pairs, avec cette restriction qu'il lui faudrait le concours de la grande majorité de la Chambre basse, les trois quarts des membres par exemple pour créer une fournée de pairs ; mais il aurait pu de sa seule autorité, en créer quelques-uns tous les ans, six ou huit par exemple. Par ce moyen on aurait eu la certitude que le Premier Ministre ne modifierait la composition de la Chambre des lords que dans des cas extraordinaires et conformément aux vœux de la Chambre des communes. Mais cette proposition n'eut aucune suite.

Les causes de la diminution d'influence exercée par la Chambre des lords sont multiples. La principale tient à son origine, mais ce n'est pas la seule.

Les lords sont peu assidus aux séances de leur Chambre. Ils n'y viennent nombreux que les jours de solennité. En temps ordinaire il y a une douzaine de lords en séance, souvent même il y en a moins. Il suffit qu'il y ait trois membres présents pour que la Chambre puisse délibérer, on y voit quelques orateurs connus, des jurisconsultes et des hommes d'Etat qui s'intéressent aux discussions ; mais la grande majorité des pairs se désintéresse complètement des travaux parlementaires. La Chambre des communes offre un tout autre as-

pect, elle est très animée, les membres y sont très assidus, et très actifs ; ils apportent de la passion dans la discussion des nombreux projets de loi qui leur sont soumis, il semble que l'œuvre législative toute entière s'élabore dans la Chambre basse. Quel contraste avec la Chambre des lords qui, calme et monotone semble manquer de vie ! Cette apathie il est vrai, est moins grande en réalité qu'en apparence, car les comités de la Chambre haute travaillent beaucoup et très utilement. Ce manque d'activité des lords s'explique très bien. Presque tous sont des gens riches, qui peuvent voter par procuration, et se dispensent ainsi d'assister aux séances. Mais de semblables pratiques expliquent le peu d'influence de cette Chambre et constituent un danger très réel pour son existence même ; comme l'a dit lord Chesterfield : « Le monde vous juge d'après ce que vous paraissez être, et non d'après ce que vous êtes ». Quelle opinion emportera un spectateur qui aura assisté à une séance de la Chambre haute où cinq ou six lords seulement étaient présents ? Il est bien probable qu'il se fera cette réflexion : à quoi bon conserver une Chambre dont les membres eux-mêmes se désintéressent de leurs fonctions.

Les lords, à part quelques jurisconsultes, sont en

général de grands propriétaires terriens, ayant les idées de leur classe. Ils n'osent pas prendre d'initiative, craignant de voir suspecter leurs intentions par la masse de la nation, et redoutant qu'on leur reproche d'agir plutôt dans leur intérêt que dans celui du peuple. Le plus souvent ils ne modifient pas les projets qu'on leur soumet, mais lorsqu'ils les révisent c'est conformément aux idées de leur classe. Depuis 1832, ils se sont montrés hostiles aux projets qui étaient inspirés par l'esprit démocratique. Le manque d'impartialité, le désir de maintenir avant tout leur situation et de sauvegarder leurs intérêts ont été évidents, dans des circonstances mémorables. J'ai déjà parlé du Reform Bill de 1832, où ils n'ont cédé que devant la menace d'une fournée de pairs, et la crainte d'une révolution. Il en a été de même en 1846. L'abrogation de la loi sur les blés était vivement combattue par les grands propriétaires terriens qui savaient que la diminution des droits sur les blés en ferait baisser considérablement le prix et diminuerait d'autant les fermages qu'ils touchaient. Cette réforme était au contraire ardemment désirée par les industriels qui voulaient lancer l'Angleterre dans la voie du libre-échange. Ils espéraient par ce moyen, avoir la main-d'œuvre à

meilleur marché, et obtenir de plus grands débouchés pour leurs produits, par l'abaissement des droits dont ils étaient frappés sur le continent. C'était la lutte entre les propriétaires terriens qui dominaient à la Chambre des lords, et les industriels tout puissants dans la Chambre des communes. L'intérêt de l'Etat était en conflit avec l'intérêt particulier des lords. Ceux-ci durent céder après bien des résistances. C'est qu'en effet comme l'a dit un auteur anglais : « Pour la plupart des lords, la réforme de 1832, c'était la révolution ; le libre-échange, c'était la confiscation ; les deux mesures ensemble constituaient la ruine ».

La pairie est héréditaire pour les pairs anglais, c'est-à-dire pour la très grande majorité de la Chambre haute. Il peut y avoir parmi ces pairs héréditaires, des hommes de grande valeur ; mais le plus souvent les jeunes lords n'ont pas la capacité qu'exigerait leur situation. Leur éducation les a peu préparés au rôle de législateurs. Ils sont en général plus préoccupés de leurs plaisirs que des affaires de l'Etat. Ils négligent leurs fonctions. Quelle autorité peuvent-ils avoir sur le gouvernement, surtout si on les compare aux membres de la Chambre des communes ? Ceux-ci tiennent leurs pouvoirs de la nation, ils ont la connaissance pra-

tique des affaires, ils étudient avec soin les projets qui sont en discussion et ils suivent assidument les séances.

Les défauts reprochés à la Chambre des lords auraient été bien atténués, si elle avait accepté le projet de lord Palmerston, de créer des pairs à vie. Ces nouveaux pairs nommés par la reine et choisis parmi les hommes les plus remarquables de la nation auraient apporté à la 'Chambre des lords tout l'éclat de leur réputation. Hommes d'Etat illustres, grands savants, littérateurs célèbres auraient été les illustrations modernes à côté des descendants des illustrations anciennes. Il est probable que si le duc de Wellington avait vécu et exercé à ce moment-là l'influence qu'il avait eue jadis sur la Chambre des lords, ce projet aurait été adopté, car comme il le dit dans sa lettre à lord Derby, ce qu'il voulait éviter avant tout c'était une opposition de la Chambre des lords aux désirs de la couronne et aux vœux du peuple, or la reine et l'opinion publique étaient favorables au projet de lord Palmerston. Si ce projet avait été adopté, il aurait eu une influence très grande et très heureuse pour l'avenir de la Chambre des lords ; son importance en aurait été certainement accrue, les critiques qu'elle aurait formulées contre les projets

qu'on lui présentait ou contre les actes du gouvernement, auraient eu un plus grand poids.

Il est une autre proposition, qui, si elle avait été adoptée, aurait certainement été utile à la Chambre des lords : c'est la défense du vote par procuration que beaucoup d'auteurs et d'hommes politiques anglais n'ont cessé de demander.

Souvent on a dit, et on continue à répéter que la Chambre des lords n'est en réalité qu'un « rempart contre la Révolution ». C'est là une erreur, l'attitude de la Chambre haute dans le vote des lois de 1832 et de 1846 en est la preuve. Les lords savaient bien que la réforme Bill était la plus grave atteinte qui ait jamais été portée à leur influence ; que l'abolition de la loi sur les céréales, en diminuant considérablement leurs revenus préparait leur ruine. Cependant ils ont voté ces lois, et à l'instigation même des plus habiles d'entre eux comme le prouve la lettre de Wellington. C'est qu'en effet la Chambre haute, représentant le passé, est incapable de résister à une pression énergique de l'opinion publique, de repousser une réforme voulue par toute la nation, mais elle a quand même son utilité. Benjamin Constant a fait remarquer qu'une nation n'est libre qu'autant qu'il existe un frein pour retenir les députés. Dans

la constitution anglaise, la Chambre des lords joue ce rôle de pouvoir pondérateur. La grande majorité du peuple anglais désire le maintien de cette Chambre, qui représente pour lui l'esprit de tradition, qui lui est si cher.

La Chambre haute n'a pour se maintenir qu'à se conformer à l'exemple que lui a donné lord Grey qui surveillait avec beaucoup d'attention les diverses administrations, et dont les discours sont restés des modèles de critique sage et indépendante. La stabilité ministérielle a puissamment contribué à la prospérité de l'Angleterre. Le mérite en revient à la façon dont la Constitution a été appliquée et à la discipline des partis. Si la Chambre des lords avait le droit de renverser les ministères il est probable qu'elle en userait peu en fait. Cependant les auteurs anglais se félicitent que la Chambre des communes ait seule ce droit : « C'est le mérite propre de la Constitution britannique, dit Bagehot, d'avoir créé cette unité d'action, d'avoir organisé l'autorité souveraine de telle façon qu'elle fût forte et efficace. Ce résultat heureux est dû surtout à cet arrangement particulier de la Constitution anglaise, qui donne le choix de l'exécutif à la Chambre populaire ».

BELGIQUE

Après le soulèvement de la Belgique en 1830 le gouvernement provisoire qui s'était constitué décida la convocation d'un congrès national qui serait chargé d'élaborer une constitution. Le congrès se réunit le 10 novembre 1830, et il vota la Constitution du 7 février 1831. La monarchie constitutionnelle et parlementaire devenait le gouvernement légal de la Belgique. Deux Chambres étaient créées : une chambre des représentants, composée des députés élus directement par les citoyens payant le cens déterminé par la loi électorale (art. 47), et un Sénat dont les membres étaient élus à raison de la population de chaque province par les mêmes électeurs que les membres de la Chambre des représentants (art. 53). Le Sénat se composait d'un nombre de membres égal à la moitié des députés (art. 54). Les sénateurs élus pour huit ans étaient renouvelables par moitié tous les quatre ans (article 55). Le chef de l'État avait le droit de dissoudre les deux Chambres soit simultanément, soit séparément, d'après l'art. 71. Enfin l'article 56 énumé-

rait les conditions d'éligibilité pour les sénateurs et parmi celles-ci deux sont à rappeler : il fallait avoir quarante ans et payer en Belgique au moins mille florins d'impositions directes, patentes comprises. Dans les provinces où la liste des citoyens payant mille florins d'impôts directs n'atteignait pas la proportion de un sur six mille âmes de population, elle était complétée par les plus imposés de la province, jusqu'à concurrence de cette proportion.

En 1848, en 1870, en 1871, diverses modifications furent introduites dans la loi électorale et abaissèrent le cens exigé jusqu'alors ; mais depuis toutes les propositions de révision qui furent présentées, n'aboutirent pas, malgré les efforts de M. Paul Janson, le chef des libéraux avancés. Enfin sous la pression de l'opinion publique, la révision de la Constitution fut votée le 26 novembre 1890, et le 9 septembre 1893 le *Moniteur belge* publia la nouvelle loi qui modifiait la Constitution. Le suffrage universel, avec le vote plural, était introduit pour l'élection des députés et des sénateurs. Le Sénat se compose maintenant : 1° de membres élus à raison de la population de chaque province par les citoyens qui élisent les députés. Cependant la loi exige que les électeurs soient âgés de trente ans

accomplis ; 2^o de membres élus par les conseils provinciaux au nombre de deux par province ayant moins de cinq cent mille habitants, de trois par province ayant de cinq cent mille à un million, et de quatre par province ayant plus de un million d'habitants. Le nombre des sénateurs élus directement par le corps électoral est égal à la moitié du nombre des membres de la Chambre des représentants.

Pour être éligible au Sénat, il faut verser au Trésor au moins douze cents francs d'impositions directes, patentes comprises, ou être soit propriétaire, soit usufruitier d'immeubles situés en Belgique, et dont le revenu cadastral s'élève au moins à douze cents francs. Les sénateurs élus par les conseils provinciaux sont dispensés de toute condition de cens. A l'âge de dix-huit ans, l'héritier présomptif, les fils du roi, ou à leur défaut les princes belges de la branche de la famille royale appelée à régner sont de droit sénateurs, et à vingt-cinq ans ils ont voix délibérative. Telle est la composition actuelle du Sénat belge ; il était nécessaire de la rappeler, car la composition d'une assemblée a une influence considérable sur le rôle qu'elle doit jouer.

Le gouvernement de Cabinet a été établi en Belgique en 1830. L'art. 63 de la Constitution est

ainsi conçu : « la personne du roi est inviolable, ses ministres sont responsables » et l'article suivant : « aucun acte du roi ne peut avoir d'effet s'il n'est contresigné par un ministre qui, par cela seul, s'en rend responsable ». Ces deux articles établissent bien le principe de la responsabilité ministérielle, mais ils n'indiquent pas si les ministres sont responsables devant la Chambre seulement ou devant la Chambre et le Sénat. Quelle a été ici l'intention du législateur ? Des débats qui ont précédé le vote de cet article, il semble résulter que les membres du Congrès national n'ont pas prévu l'éventualité d'un désaccord entre les deux Chambres sur la politique suivie par le Cabinet. Ils ont seulement voulu décider que le roi ne pourrait maintenir au pouvoir des ministres qui déplairaient à la nation. Ils ont voulu éviter qu'un ministère puisse tenir à la représentation nationale belge, le langage que le ministre de la justice Van Maanen, tenait à la séance du 2 décembre 1828 aux Etats-Généraux des Pays-Bas : « Je ne suis pas responsable devant vous, je ne suis responsable que devant le roi ». Les Constituants de 1831 ont peut-être aussi pensé que deux assemblées issues du même suffrage, ne pourraient jamais avoir d'opinions différentes et que toutes deux observeraient

toujours vis-à-vis du ministère la même attitude. Cette raison semble valable et cependant les conditions d'éligibilité sont différentes entre les membres des deux Chambres. Le Sénat est composé des représentants de la richesse, et les constituants de 1831, n'ont pas dissimulé leur pensée à cet égard : M. Nothomb, qui a pris une part très importante à l'élaboration de la Constitution disait : « Nous avons éliminé de l'Etat la noblesse et le clergé, mais il reste toujours deux classes d'hommes : les hommes qui achètent le travail et ceux qui le vendent ; ceux qui possèdent la richesse à un degré où elle est une force, un pouvoir, et ceux qui dépendent des premiers. Je veux faire à chacun sa place. J'accorde à chacun le droit d'être représenté. *Un Sénat doit nous garantir contre les excès de la démocratie* ». Le Sénat a-t-il répondu à ce qu'en attendaient ceux qui l'ont constitué ? a-t-il été animé de l'esprit de résistance contre toutes les réformes justes et sages réclamées par l'opinion publique ? Nullement. En 1831, l'institution même du Sénat fut vivement discutée, de nombreux membres du Congrès national étaient opposés à la Constitution d'une deuxième assemblée ; de 1890 à 1893, au moment de la discussion des projets de révision, personne ne mit en ques-

tion l'existence du Sénat ; les opinions diffèrent seulement sur la composition du corps électoral et sur les conditions d'éligibilité. Nous pouvons en conclure que le rôle joué par le Sénat belge pendant cette période de soixante ans qui va de 1831 à 1891 a été des plus utiles et des plus bienfaisants puisque tous les partis ont été d'accord pour reconnaître que son existence était indispensable.

Quel a donc été le rôle du Sénat depuis son origine ? Quelque temps après sa création, un dissentiment fut sur le point d'éclater entre les deux Chambres dans une circonstance mémorable.

Le Sénat prit une attitude très résolue et très sage et émit un vote qui eut la plus heureuse influence sur le sort de la Belgique. Les Hollandais s'étaient fortifiés dans la citadelle d'Anvers, et paraissaient résolus à s'y défendre jusqu'à la dernière extrémité. La France avait reçu mandat de chasser les Hollandais, mais les troupes belges devaient s'abstenir de toute intervention. Le Cabinet de Bruxelles avait accepté ces conditions. Mais cette inaction pesait aux Belges qui désiraient vivement se joindre aux troupes françaises. L'opinion publique était très excitée contre le ministère. Il y eut des débats très violents à la Chambre des représentants, qui demanda au Cabinet de jus-

tifier son attitude. Le ministère n'obtint que deux voix de majorité ; au Sénat il obtint à l'unanimité un vote de confiance, qui consolida sa situation. Le Sénat en cette circonstance fit preuve de sagesse politique.

Quelques années plus tard, en 1836, le gouvernement soutint énergiquement un projet de loi auquel il attribuait la plus grande importance, et qui lui donnait le droit de dissoudre les Conseils provinciaux, le Sénat rejeta ce projet, et le Cabinet ne donna pas sa démission.

Jusqu'en 1840 tous les partis politiques s'unirent pour organiser le pays. C'était l'époque des « Cabinets de concentration » entre catholiques et libéraux, mais la trêve fut dénoncée après le vote de la loi scolaire de M. Nathomb. Les libéraux eurent la majorité à la Chambre des représentants, mais la majorité du Sénat était acquise aux catholiques, ceux-ci ne cherchèrent pas à entrer en lutte avec les ministres libéraux.

En 1854, les catholiques revinrent au pouvoir, et le Cabinet présenta un projet de loi sur la situation légale des associations religieuses. Ce projet auquel on donna le nom de loi des couvents rencontra dans l'opinion publique une résistance considérable. Il y eut même des troubles dans la rue.

Le ministère, bien que soutenu par une majorité très forte, surtout au Sénat, dut se retirer. De nouvelles élections donnèrent à la Chambre des représentants, une majorité compacte de libéraux tandis que les catholiques dominaient toujours dans la haute assemblée. Peu après les élections introduisirent dans les deux Chambres des majorités animées des mêmes sentiments. En 1864, la majorité dans les deux Chambres était libérale, mais cependant la majorité du Sénat avait des tendances moins anti-cléricales que la majorité de la Chambre. M. Barra, alors ministre de la justice, avait en matière religieuse des opinions très arrêtées, et pour cette raison il était plus sympathique à la Chambre qu'au Sénat. Il présenta un projet permettant au gouvernement de mettre à la retraite les magistrats qui seraient frappés d'infirmités où qui atteindraient la limite d'âge fixée selon les cas de soixante-dix à soixante-quinze ans. Ce projet voté à la Chambre par 58 voix contre 49, fut rejeté par le Sénat par 28 voix et 2 abstentions. C'était un échec pour le Cabinet, et surtout pour le ministre de la justice, mais l'hostilité du Sénat ne s'arrêta pas là. Il refusa de voter le budget du ministère de la justice, qui avait déjà été voté par la Chambre. C'était le conflit entre la haute assemblée d'une

part, et le ministère et la Chambre des députés d'autre part. Si le Sénat persistait dans son vote, une crise très grave pour les institutions belges pouvait en résulter. Heureusement pour la Belgique il n'en fut pas ainsi, la Chambre vota de nouveau le budget de la justice, et le Sénat le vota à son tour par 32 voix contre 28.

Des dissentiments entre les deux Chambres se produisirent fréquemment en matière législative. Les députés votaient un projet de loi, les sénateurs le rejetaient et lui substituaient un nouveau projet, mais jamais un conflit grave ne s'éleva entre les deux assemblées.

Le parti catholique remporta aux élections de 1884 un grand succès, et il compta dans la Chambre une majorité de plus de trente voix, aussitôt un cabinet catholique fut constitué; au Sénat les libéraux disposaient cependant d'une majorité de quelques voix. Un des premiers actes du ministère fut de dissoudre le Sénat. Les nouvelles élections amenèrent dans la haute assemblée une majorité catholique d'environ quinze voix, l'accord fut ainsi rétabli entre les deux Chambres.

De 1840 à nos jours, les catholiques et les libéraux occupèrent tour à tour le pouvoir, mais durant cette longue période, lorsque le Sénat fut

hostile au Ministère, jamais il n'essaya d'entrer en lutte avec lui. Il se renferma toujours dans le rôle que la constitution lui a assigné. Il fut toujours un pouvoir pondérateur, aussi les auteurs lui rendent pleine justice : « Pour qui regarde dans leur vie intime les deux Chambres du Parlement de Bruxelles, tandis que la seconde apparaît souvent brouillone et hésitante, la première se distingue par la netteté de ses vues, tandis que l'une se perd dans d'interminables discussions, l'autre va droit aux arguments principaux, étonne par la sûre promptitude de ses résolutions. Est-il permis d'attribuer au hasard seul une différence si prolongée? Quelquefois c'est en dissolvant le Sénat qu'on est parvenu comme en 1884, à le mettre d'accord avec les changements de l'opinion, mais le mérite de son organisation ne consiste-t-il pas précisément en ce que tout en remplissant un rôle à part, elle lui a permis de les suivre. Du droit de dissolution on a su ne prendre que ce qui était nécessaire, commandé par des situations impérieuses ».

Le droit de dissoudre le Sénat est aux mains du gouvernement un moyen d'action très efficace pour obtenir de la Haute assemblée des votes favorables. En 1830, les Constituants hésitaient à inscrire dans la constitution le droit de dissolu-

tion du Sénat. C'est surtout grâce aux efforts de M. Nothomb que cette disposition a été votée. Les paroles qu'il prononçait à ce sujet le 17 décembre 1830 doivent être citées, car nous aurons l'occasion de rappeler que les observations qu'il faisait peuvent s'appliquer à d'autres constitutions : « Un Sénat à l'abri de la dissolution et des fournées serait un corps tout puissant, maître de la Royauté et de la deuxième Chambre. Dans l'hypothèse d'un Sénat, il n'y a que deux systèmes possibles : celui qui fait élire la première Chambre par le chef de l'Etat sans limitation de nombre, et celui qui la fait élire par le peuple en la rendant dissoluble. Il n'y a dans l'Etat qu'un pouvoir politique permanent : c'est la royauté héréditaire et inviolable, et il est de l'intérêt du pays que les autres pouvoirs ne s'immobilisent jamais. En permettant au Sénat d'exister pendant huit années hors de toute atteinte, ce corps serait maître de la royauté et de la deuxième Chambre. Un exemple expliquera cette pensée : la deuxième Chambre se déclare contre la première pour le Ministère, le roi dissout la deuxième Chambre, la nouvelle se prononce également contre les Ministres. Cette volonté devrait être un arrêt suprême, elle ne le serait pas, car le Ministère pourrait se maintenir malgré le pays en s'ap-

puyant sur une première Chambre qui lui serait favorable et qui serait indissoluble. Le système des fournées étant rejeté la dissolution est le seul moyen de déplacer la majorité ».

Le droit de dissolution fut adopté, et on en a usé fréquemment. Les auteurs et les hommes politiques belges sont d'accord pour déclarer que le Sénat n'a pas le droit de renverser les Cabinets, la pratique nous l'avons vu, est bien fixée à ce sujet, et cependant s'il est un Sénat qui devrait avoir ce droit, c'est bien le Sénat belge, issu du suffrage universel et dissoluble. Lorsque la constitution belge a été révisée en 1893, il n'a pas été question de modifier l'article relatif à la responsabilité politique des Ministres. Cela était inutile car en Belgique tous les partis reconnaissent la souveraineté du suffrage universel, tous s'inclinent devant le verdict de la volonté populaire.

HOLLANDE

La Hollande passa à la fin du siècle dernier, et au commencement de ce siècle, par de telles vicissitudes politiques qu'elle accueillit avec joie le prince d'Orange débarquant en 1814, sur la plage de Scheveningue. Les Hollandais désiraient surtout un gouvernement qui leur permit de développer en paix leur commerce et d'exploiter les richesses de leurs colonies. Le prince Guillaume-Frédéric fit accepter le 28 mars 1814, par une assemblée de notables réunis à Amsterdam une constitution qui sauf de légères modifications subsista jusqu'en 1848.

La constitution qui fut élaborée en 1848, était, en grande partie, l'œuvre de Thorbeck, un des esprits les plus libéraux et les plus généreux de son temps. La responsabilité ministérielle devenait une réalité. Le Sénat nommé par le roi disparaissait pour faire place à une première chambre élue. Cette constitution assura au pays pendant quarante ans la tranquillité et la prospérité.

En 1883 on reconnut la nécessité d'une révision partielle. En 1886 à la suite d'une dissolution de la Chambre, la gauche obtint la majorité, et en profita pour faire introduire dans la nouvelle constitution une extension de droit de suffrage, sans aller cependant jusqu'au suffrage universel. D'après la nouvelle constitution du 30 novembre 1887, les Etats-Généraux qui représentent le peuple neerlandais sont divisés en deux Chambres : La première Chambre se compose de cinquante membres qui sont choisis par les Etats provinciaux, soit parmi les plus imposés aux contributions directes du royaume, soit parmi ceux qui ont occupé une ou plusieurs fonctions publiques importantes déterminées par la loi. Ils sont élus pour neuf ans.

Au point de vue législatif, la première Chambre a des droits restreints. La deuxième Chambre a seule l'initiative des lois. C'est aussi devant elle que le Gouvernement doit porter les projets de loi, et ce n'est que lorsque ceux-ci ont été adoptés par la Chambre populaire qu'ils sont transmis à la première Chambre qui ne peut que les approuver ou les rejeter en bloc. Il en est de même pour le budget qui doit tout d'abord être présenté à la deuxième Chambre.

La Constitution n'a pas établi de distinction entre les deux Chambres au point de vue de leurs attributions gouvernementales. En effet l'article 54 établit seulement le principe de la responsabilité des Ministres, qui doivent contresigner toutes les décisions et actes du roi. Ils ont accès dans les deux assemblées. Ils donnent aux Chambres oralement et par écrit les éclaircissements qui leur sont demandés. Ils peuvent être invités par chacune des Chambres à assister à cet effet aux séances. Aucune distinction n'étant faite entre la première et la seconde Chambre, il semble résulter du rapprochement de ces textes que les Ministres sont également responsables de leur politique devant les deux assemblées.

L'action du Gouvernement sur les deux Chambres est la même : Le roi a le droit de les dissoudre chacune séparément ou toutes deux ensemble. Il nomme le président de chaque assemblée pour la durée d'une session. Il est vrai que pour la deuxième Chambre, le roi n'a la liberté de choisir que sur une liste de trois candidats qui lui est présentée par la Chambre elle-même.

Le Gouvernement peut exercer une grande influence sur l'élection des membres de la première Chambre ; en effet chacune des onze provinces

est gouvernée par un commissaire royal qui dépend très étroitement des Ministres. Les Etats provinciaux ressemblent à nos Conseils Généraux. Le commissaire royal a le droit d'assister aux séances, son autorité sur les membres de ces conseils est considérable. C'est par son intervention qu'ils peuvent obtenir l'approbation par le roi du budget qu'ils ont voté et des décisions qu'ils ont prises. Le commissaire royal a ainsi un moyen de persuasion bien puissant sur les électeurs des membres de la première Chambre.

Malgré l'égalité des droits que la Constitution a reconnus aux deux Chambres dans leurs rapports avec le gouvernement, il est admis — et la règle a toujours été fidèlement observée — que la première Chambre ne peut pas renverser le Cabinet. Elle a souvent fait preuve d'indépendance; mais elle a surtout joué le rôle de pouvoir pondérateur, elle a facilité la transition entre le parti libéral qui avait pour chef Thorbeck et le parti anti-révolutionnaire dirigé par Kuyper, lorsque ces deux partis se sont succédés au pouvoir ayant tantôt l'un, tantôt l'autre, l'appui de M. Schaepman et des catholiques.

En Danemark, en Suède, en Norwège, la situation des premières Chambres à l'égard du gou-

vernement est la même qu'en Hollande. Les Constitutions de ces pays établissent le principe de la responsabilité ministérielle, elles donnent aux deux Chambres les mêmes moyens pour mettre en jeu cette responsabilité : droit de demander des explications aux ministres sur les actes qu'ils ont accomplis, aucune distinction n'est faite à ce sujet entre les deux assemblées. Cependant la règle est établie dans ces pays que la première Chambre ne peut renverser un Cabinet soutenu par la Chambre populaire.

En Danemark, un Cabinet qui avait l'appui du roi, et les sympathies de la première Chambre est resté cependant au pouvoir bien qu'il ait contre lui la majorité de la Chambre populaire.

Un désaccord entre les deux assemblées semble impossible en Norvège ; car le Storthing, une fois constitué, choisit lui-même un quart de ses membres qui doivent composer la première Chambre. La majorité du Storthing choisit toujours la plus grande partie des membres du Lagthing dans son sein ; quelquefois même, comme en février 1898, elle refuse de nommer un seul membre de la minorité. Il semble ainsi bien difficile qu'un conflit puisse s'élever entre deux assemblées animées du même esprit.

AUTRICHE-HONGRIE

L'empereur François-Joseph avait créé en 1861, un Parlement central pour toute la monarchie austro-hongroise ; les résultats furent tels qu'on dut, dès 1867, changer ce système et inaugurer le dualisme. L'Autriche et les pays qui en dépendent ont un Parlement et un Ministère distincts pour diriger les affaires intérieures. Les affaires étrangères, l'armée, la marine et les finances de l'Empire sont les seules matières réservées. Elles sont traitées par deux délégations de soixante membres chacune, élus par le Parlement autrichien et par le Parlement hongrois. Il existe un ministère distinct qui représente le pouvoir exécutif auprès des délégations.

Le Reischrath autrichien se compose de la Chambre des députés, et de la Chambre des seigneurs. Il était impossible dans ce pays, où la noblesse est encore si puissante, de ne pas lui accorder une représentation à part. Mais pour laisser à l'Empereur un moyen d'action très puissant sur

le Reischrath, il fallait lui donner le droit de nommer la plus grande partie des membres de cette Chambre. C'est ce qu'établit la Constitution du 21 décembre 1867. A côté des princes majeurs de la famille impériale et des archevêques et évêques ayant rang de prince qui sont membres de droit, il y a des membres héréditaires qui sont les chefs majeurs des familles de la noblesse indigène possédant d'importantes propriétés foncières dans le royaume et auxquels l'empereur confère héréditairement cette dignité. L'empereur peut aussi nommer à titre viager des hommes éminents qui ont rendu des services signalés à l'Etat. La Chambre des seigneurs comprenait, il y a quelques années : 188 membres se décomposant ainsi : 13 princes de la famille impériale, 17 membres du clergé, 53 nobles à titre héréditaire et 105 membres à vie désignés par l'Empereur. Une assemblée ainsi composée est bien peu indépendante. La grande majorité des membres devant leur siège à l'Empereur ne sont guère disposés à faire de l'opposition au ministère. L'Empereur nomme lui-même, pour la durée d'une session le président et le vice-président de la Chambre des seigneurs, qui doivent être choisis parmi les membres de cette assemblée.

Les Ministres sont responsables, mais l'article 2 de la loi constitutionnelle du 21 décembre 1867 sur l'exercice du pouvoir exécutif qui établit cette responsabilité n'indique pas s'ils sont responsables devant les deux Chambres ou seulement devant la Chambre basse. En rapprochant ce texte des articles 20 et 21 de la loi constitutionnelle sur la représentation de l'empire, il semble résulter qu'à ce point de vue les deux Chambres ont des pouvoirs égaux ; en effet d'après l'article 20 « chaque Chambre peut réclamer la présence des Ministres. De leur côté, les Ministres doivent être entendus chaque fois qu'ils le demandent ». L'article 21 est ainsi conçu : « *chacune des deux Chambres du Reischrath a le droit d'interpeller les Ministres sur tous les objets qui rentrent dans ses attributions* » ; de soumettre à son contrôle les actes du Gouvernement, de demander aux Ministres des éclaircissements sur les pétitions présentées, de nommer des commissions auxquelles les Ministres devront fournir toutes les informations nécessaires et *de formuler ses appréciations sous forme d'adresse ou de résolution* ». La Chambre haute a donc aussi bien que la Chambre populaire le droit d'interpeller les Ministres, et de formuler ses appréciations sur les actes qu'ils ont accomplis,

mais elle n'a jamais usé de ce droit pour essayer de renverser un Cabinet. L'Autriche a passé ces derniers temps par une crise très grave. Longtemps le comte Taaffe a su se maintenir à la présidence du Conseil, par son habileté et par des concessions opportunes faites aux différents partis, mais ses successeurs ont été moins heureux. Le comte Badeni n'a pu, bien qu'il fût soutenu par la majorité de la Chambre des députés, faire voter le renouvellement du compromis avec la Hongrie. Il s'est heurté à l'opposition acharnée des Allemands qui veulent dominer les autres peuples du royaume, bien qu'ils soient les moins nombreux. Pour éviter le renouvellement des désordres qui se sont produits à Vienne, M. Badeni a dû donner sa démission. Son successeur n'a pas mieux réussi. La Chambre des seigneurs, en ces circonstances graves, n'est pas intervenue pour apaiser le conflit. Il semble qu'elle ait eu conscience de son impuissance. C'est cependant le vrai rôle d'une Chambre haute d'exercer dans les moments difficiles un pouvoir pondérateur, et d'intervenir toutes les fois qu'une crise grave menace les institutions parlementaires et la sécurité de l'Etat.

En Hongrie comme en Autriche, la Chambre des Magnats, a le droit de demander aux Minis-

tres de venir justifier devant elle leurs actes et leur politique. « Ils sont tenus d'assister à la séance de chaque Chambre, lorsqu'elle le requiert, et d'y donner les explications qui leur sont demandées ; ils sont tenus sur la demande des deux Chambres de livrer leurs documents officiels à l'examen de la Chambre elle-même, où à une commission nommée par elle ». Les Ministres peuvent de leur côté avoir le désir de justifier leur conduite devant le Parlement : « aussi ils ont siégé dans chacune des deux Chambres et doivent être entendus quand ils demandent à s'expliquer ».

Aucune distinction n'est faite au sujet de la responsabilité politique des Ministres entre les deux Chambres ; la règle est cependant admise que la Chambre des Magnats ne doit pas renverser le Cabinet, ce droit appartient seul à la Chambre des députés.

ITALIE

Le 18 février 1848, le roi Charles-Albert lançait une proclamation annonçant qu'une nouvelle constitution allait être mise en vigueur dans toute l'étendue du royaume de Sardaigne. Le 4 mars suivant cette constitution était publiée, elle fut appliquée aux différents Etats de l'Italie à mesure qu'ils furent annexés au royaume de Sardaigne. Ce statut fondamental de 1848 est la constitution qui est encore aujourd'hui en vigueur en Italie.

Le Sénat est composé de membres nommés à vie par le roi, en nombre illimité, et ayant l'âge de quarante ans accomplis et choisis dans les catégories suivantes : 1^o les archevêques et évêques de l'Etat ; 2^o le président de la Chambre des députés ; 3^o les députés qui siègent depuis trois législatures ou qui ont six ans d'exercice ; 4^o les Ministres ; 5^o les ambassadeurs ; 6^o les hommes occupant certaines hautes fonctions énumérées dans l'article 33, enfin les personnes qui depuis trois années paient trois mille livres d'impositions directes à

raison de leurs biens ou de leur industrie. Les princes de la maison royale font de plein droit partie du Sénat, ils y entrent à 21 ans et ont voix délibérative à 25 ans.

Le nombre des sénateurs a varié, en 1848 il était de 58, il s'est élevé à 359 en 1880, et à 400 en 1894. Aujourd'hui il est d'environ 300.

Une Chambre haute n'est influente que si elle contient des membres qui ne dépendent pas du Ministère, le Sénat italien contient de nombreux fonctionnaires ; de 1848 à 1894 on a nommé 69 officiers supérieurs, 30 préfets, 50 membres d'académies royales; depuis 1866, la Couronne ne nomme plus d'évêques, c'est surtout parmi les députés et parmi les personnes qui paient trois mille livres d'impositions directes que le roi choisit maintenant les nouveaux sénateurs.

Les sénateurs sont bien nommés par le roi, mais les désignations sont faites en Conseil de Ministres. Le Cabinet dépendant de la Chambre des députés, ne doit pas la mécontenter par les choix qu'il fait. C'est ainsi que la seconde Chambre exerce une influence dans le recrutement de la première. Il est possible d'éviter ainsi dans une certaine mesure, les conflits entre les deux assemblées, car le Ministère ne désignera comme sénateurs que des hom-

mes ayant les mêmes opinions que la majorité des députés. Mais le mandat de sénateur étant viager, le Sénat ne se modifiera pas aussi vite que la Chambre des députés, et ne sera pas toujours en harmonie avec elle. Il n'y a pas à redouter un conflit entre les deux assemblées, parce qu'en Italie on fait plutôt une politique de personnes qu'une politique de principes. On procède surtout par « combinaisons ». Il n'y a pas comme en Angleterre, deux grands partis qui se disputent le pouvoir, il n'y a jamais une majorité compacte, et lorsqu'un ministère est renversé, il n'y a pas un chef reconnu de l'opposition qui soit bien désigné pour prendre le pouvoir. Il existe dans la Chambre de nombreux groupes dont les chefs aspirent tous au pouvoir, et ne cherchent que la combinaison favorable qui leur permettra de devenir ministres.

Les cabinets ne sont soutenus que par des groupes unis provisoirement par le désir commun de partager les faveurs gouvernementales. Souvent des Ministères ont été composés en partie d'hommes politiques appartenant à la droite et à l'extrême-gauche. Le régime parlementaire n'est pas franchement appliqué.

Des auteurs de grand talent comme M. Ruggiero Bonghi, et Scialoja, ont écrit des livres où ils si-

gnalent le mal, mais il ne semble pas qu'ils aient été entendus par leurs compatriotes.

Un tel émiettement des partis rend très difficile la tâche du roi lorsqu'il doit choisir un nouveau ministère.

Quelle est la part faite aux deux Chambres dans la composition du Cabinet? Le plus souvent les ministres sont choisis dans le Parlement, excepté les ministres de la guerre et de la marine qui, presque toujours sont des généraux et des amiraux, et qui aussitôt leur arrivée au pouvoir sont nommés sénateurs s'ils ne le sont pas déjà. Le président du Conseil appartient toujours à la Chambre. Depuis 1850, il n'y a eu qu'un seul sénateur le général Ménabrea qui ait été chef du Cabinet. La plupart des ministres sont des députés, mais quelques portefeuilles sont toujours réservés à des sénateurs.

Il n'y a pas dans la Constitution italienne, une disposition que nous avons trouvée inscrite dans les constitutions que nous avons déjà étudiées, et qui permet aux Chambres de réclamer la présence des ministres, leur donne le droit de poser des questions, d'interpeller, de faire des enquêtes ; ces droits sont indispensables au Parlement pour lui permettre d'exercer un contrôle rigoureux et une

surveillance constante sur les actes du pouvoir exécutif ; mais en fait ces droits existent au profit des Chambres italiennes, et ils n'ont jamais été contestés ; chaque fois qu'un ministre dont la présence était réclamée par le Sénat ou la Chambre a négligé de s'y rendre immédiatement, ces assemblées ont su lui faire comprendre qu'elles n'admettaient pas ce manque de respect pour leurs droits, et les ministres se sont toujours inclinés.

Le Parlement use beaucoup du droit de poser des questions ou d'interpeller les ministres. Bien souvent des questions qui portent sur des sujets peu importants sont longuement exposées et les Chambres perdent ainsi un temps précieux.

En Angleterre où l'habitude de questionner les ministres est aussi très répandue, le député ou le lord qui interroge expose en quelques mots le point sur lequel il désire des éclaircissements, le ministre répond brièvement, et la Chambre n'a perdu ainsi qu'un peu de ce temps que les Anglais estiment si cher.

En Italie, les ministres sont obligés de répondre tous les ans à plus de deux cents interpellations. C'est un abus. Aussi on a établi la règle qu'on n'accorderait qu'un jour par semaine à la discussion des interpellations. La Chambre surveille plus

attentivement les actes du ministère, que ne le fait le Sénat. Les cabinets ne sont responsables que devant la Chambre des députés. Le Sénat peut par un vote défavorable ébranler sa situation; mais il est impuissant à renverser le ministère. Son influence, sur le gouvernement, est peu considérable; Cavour, en 1848, au moment de l'institution même du Sénat avait prévu qu'il en serait ainsi : « Une Chambre, disait-il, choisie par le pouvoir exécutif entre des catégories établies par la loi sera très probablement un corps politique très respecté pour ses lumières et son intégrité, mais n'exercera jamais une influence capable de faire contrepoids à la Chambre populaire. L'opinion publique, cette vraie reine des sociétés modernes, sera toujours prête à considérer les hommes appelés à la constituer comme des délégués du gouvernement et les interprètes de ses délibérations, ils ne seront jamais censés vraiment indépendants et ils n'auront pas une grande autorité.... Le pouvoir exécutif avec la plus grande loyauté, avec les meilleures intentions ne réussira jamais qu'à constituer une assemblée très digne, très appréciée, composée même des plus hautes notabilités, mais sans aucune influence politique. Ce sera une Chambre de revision, un Conseil d'État plus large, rien de plus ». Les

prévisions de Cavour se sont réalisées, tel a bien été en effet le rôle joué par le Sénat italien. Les hommes de grande valeur aiment mieux siéger à la Chambre des députés, car ils savent bien que c'est par l'influence qu'ils exerceront dans cette assemblée qu'ils pourront arriver au pouvoir. Le Sénat comprend parmi ses membres des hommes de talent, mais ils ne prennent pas une part bien active aux discussions politiques. Le plus grand nombre des sénateurs sont de hauts fonctionnaires civils ou militaires qui sont retenus en province par leurs fonctions, et qui viennent rarement siéger. « Aussi les doctes discussions du Sénat sont peu lues, aucun gouvernement ne peut subir son impulsion, les ministres eux-mêmes ne lui ont jamais accordé et ne lui accorderont jamais la considération qu'il mérite, parce qu'ils n'ont rien à craindre de lui. Il continuera à être réduit à voter souvent les lois pour la forme ; plein de hauts fonctionnaires et d'hommes de bon sens qui doivent sentir les nécessités de la politique du gouvernement, il n'accepte pas la responsabilité d'apporter des entraves au pouvoir exécutif en rejetant ou en modifiant une loi. La loi le déclare premier corps de l'État, mais il renferme les invalides de la Constitution. Il est impuissant vis-à-vis du roi et des ministres

qui l'ont nommé, et qui peuvent toujours en modifiant la majorité lui dicter ses décisions, il est sans influence sur le peuple qui ne le connaît pas (1) »,

Pour remédier à ces inconvénients, M. le sénateur Alfieri a proposé en 1881 qu'on procède à une revision de la constitution, en ce qui concerne la composition et les attributions du Sénat. Il indiquait, dans l'exposé des motifs de sa proposition, le but qu'il poursuivait : « raffermir pour l'avenir la réelle indépendance du Sénat ». En 1886, une nouvelle proposition fut faite dans le même but par M. le sénateur Alvisi. Quelques jours après, le 9 avril 1886, les hommes les plus éminents du Sénat se réunissaient pour discuter cette question ; une commission fut nommée, mais elle n'aboutit à aucun résultat. En 1892 M. Giolitti, étant président du conseil le roi nomma à la fois un grand nombre de sénateurs ; le Sénat, qui est juge de la validité des titres d'admission de ses membres, d'après l'article 60 de la Constitution ; refusa d'admettre trois des nouveaux sénateurs, ce fait était sans précédent, et il souleva de vives discussions. A ce propos on agita de nouveau la question de la réforme du Sénat ; mais cette nouvelle proposi-

1. Palma, *Corso di Diritto costituzionale*.

tion n'eut pas plus de succès que les précédentes.

Les textes établissant la responsabilité politique des Ministres ne sont pas plus explicites en Espagne et en Portugal qu'en Italie. La constitution espagnole du 30 juin 1876 pose en principe que les Ministres sont responsables ; ils doivent contresigner tous les actes du roi et par cela même ils en assument la responsabilité. Mais cette responsabilité peut-elle être mise en jeu par les deux chambres ou par la chambre des députés seulement ; aucune distinction n'est faite à ce sujet dans la constitution. Le Ministère a moins d'action sur le Sénat que sur la Chambre des députés. Celle-ci peut être dissoute en entier tandis que seule la partie élective du Sénat, comprenant 180 membres peut être dissoute, l'autre moitié composée des sénateurs de droit et des sénateurs nommés à vie par le roi est à l'abri de toute dissolution. Le Sénat espagnol depuis qu'il existe, n'a pas renversé de cabinet, la Chambre des députés a provoqué peu de crises ministérielles. Il n'y a pas lieu de s'en étonner, car en Espagne un Ministère qui arrive au pouvoir n'hésite pas en général à dissoudre la Chambre des députés, et les élections sont toujours favorables au cabinet qui les préside.

Le plus souvent, c'est la Reine régente qui demande aux Ministres de donner leur démission, et qui confie alors le pouvoir au parti opposé. Elle agit ainsi, dès qu'elle croit que le cabinet qui est aux affaires n'a plus la confiance de l'opinion publique.

La composition de la Chambre des pairs, en Portugal, ressemble beaucoup à celle du Sénat espagnol. Dans les deux pays, une partie de la Chambre haute est élective, et l'autre est composée de membres de droit, et de membres nommés par le roi (1). D'après les textes, la responsabilité politique des Ministres devant les Chambres n'est pas mieux déterminée en Portugal qu'elle ne l'est en Espagne ou en Italie, mais l'histoire parlementaire portugaise fournit l'exemple unique d'un Ministère renversé par la Chambre des pairs.

Le 25 mars 1881, le cabinet libéral présidé par M. Braamcamp, et qui était au pouvoir depuis le 1^{er} juin 1879, donna sa démission après un vote hostile de la Chambre des pairs. On repro-

1. Un décret du 25 septembre 1895 a modifié la composition de la Chambre des pairs, qui maintenant se compose de 98 membres nommés par le roi, et des membres de droit.

chait au cabinet démissionnaire de n'avoir pas réussi à améliorer le traité de Lourenço-Marquez, qui avait été conclu en 1879 avec l'Angleterre, et qui lui permettait de faire passer ses troupes par les colonies portugaises de l'Afrique du Sud pour pénétrer dans le Transvaal. On reprochait aussi au président du Conseil de vouloir établir en Portugal un impôt sur le revenu. Il est curieux de remarquer que ce dernier grief était aussi un des plus vifs reproches adressés en France par ses adversaires au Ministère, présidé par M. Léon Bourgeois, et qui a dû se retirer devant l'hostilité du Sénat.

De la démission du cabinet Braamcamp, certains auteurs ont conclu que tout Ministère qui n'aurait pas la confiance de la Chambre haute portugaise devait laisser le pouvoir. Mais on ne tient pas assez compte des circonstances dans lesquelles ce cabinet a donné sa démission. Il y avait à ce moment-là dans tout le pays une grande agitation, et le Gouvernement a cru que le meilleur moyen de la faire cesser était de laisser le pouvoir à des hommes nouveaux qui auraient plus d'autorité pour ramener le calme. Le Ministère qui fut alors constitué sous la présidence de M. Sampaio, fut composé de conservateurs mais son programme différa peu de celui du

cabinet Braamcamp, il dut à son tour se retirer le 14 novembre 1881. Cet exemple unique invoqué par les partisans du droit pour les Chambres hautes de renverser les cabinets est donc peu concluant.

ETATS-UNIS

Les Etats-Unis lorsqu'ils se sont donné une Constitution, n'ont pas voulu adopter le gouvernement parlementaire. Un constituant Sherman soutint cependant la nécessité d'établir la responsabilité politique des ministres devant les représentants de la nation. Mais il ne parvint pas à faire partager son opinion à ses collègues de la Convention de Philadelphie. Ceux-ci craignaient qu'en établissant un Président de la République irresponsable, et des ministres responsables, le pouvoir exécutif n'eût pas l'unité de direction nécessaire pour la bonne marche des affaires. Ils redoutaient aussi que la responsabilité collective des ministres ne permît pas au Parlement de savoir quel ministre devait être rendu responsable des décisions funestes qui seraient prises. Ces craintes, nous l'avons vu, furent partagées par des hommes d'Etat anglais lorsque la responsabilité collective du Cabinet devint une règle du droit constitutionnel britannique. Il était certes impossible

de rendre politiquement responsable devant le Congrès le Président qu'on faisait élire par la nation elle-même. Les constituants entendaient donner à ce Président élu un rôle actif, et non pas lui attribuer le rôle d'un roi constitutionnel. Ils lui abandonnèrent tout le fardeau du pouvoir exécutif, en lui laissant le droit de choisir ses ministres avec le concours du Sénat, et de les renvoyer quand il voudrait.

Mais la séparation entre les pouvoirs exécutif et législatif est moins tranchée qu'elle ne paraît. Pour être élu, le Président de la République a dû être le candidat d'un des deux grands partis si puissants aux Etat-Unis. S'il l'emporte sur son concurrent, c'est que son parti possède à ce moment-là la majorité dans le pays, aussi il est rare que la majorité de la Chambre des représentants et le Président n'appartiennent pas au même parti. Il peut en être tout autrement du Sénat qui est renouvelable par tiers tous les deux ans, et dont les membres sont élus pour un temps plus long, tous les Etats, quelle que soit leur importance, nommant deux sénateurs, la majorité du Sénat peut être en désaccord avec la majorité des électeurs.

Le Président est donc en général un des hommes les plus éminents du parti qui domine à la

Chambre des représentants. Il prend très souvent comme ministres les membres les plus écoutés de la Chambre et du Sénat. Bien que ceux-ci n'aient plus entrée dans les Chambres ils continuent quand même à y être influents ; ils discutent en dehors du Congrès des intérêts de leur parti avec leurs amis de la Chambre et du Sénat, et d'accord ils adoptent cette uniformité de vues, si nécessaire pour qu'un parti puisse se maintenir ou progresser.

Le Sénat américain, par la procédure de l'impeachment juge pour faits de trahison et de concussion le président, le vice-président, et certains hauts fonctionnaires des Etats. Il exerce aussi certaines attributions qui lui permettent de refréner le gouvernement. Le président ne peut sans le secours du Sénat conclure les traités et faire certaines nominations de hauts fonctionnaires. Il est ainsi associé à l'action du pouvoir exécutif. De même il participe au pouvoir législatif par le vote des lois : Son rôle d'intermédiaire entre les pouvoirs législatif et exécutif l'a souvent fait comparer au Cabinet anglais, comme lui il « adoucit les frottements ». La séparation entre les pouvoirs est donc moins grande en réalité qu'en apparence. Les résultats obtenus par l'application loyale de la Constitution des Etats-Unis ont été excellents. Les

entraînements irréfléchis auxquels la Chambre des représentants a fréquemment cédé en matière extérieure ont été souvent corrigés par le calme et la dignité du Sénat et du Président.

Aussi les auteurs américains sont pour la plupart des admirateurs fervents et enthousiastes de la constitution de leur pays. Des Français comme M. Laboulaye, des Anglais comme M. Gladstone la considèrent comme une des plus parfaites qui existent.

Cependant quelques publicistes américains et surtout des étrangers n'hésitent pas à la critiquer sévèrement. M. Boutmy la qualifie de « mécanisme grossier ». En France des hommes de grande valeur proposent de retirer à notre Sénat ses droits financiers, d'enlever à ses votes toute influence sur l'existence du Cabinet, et de lui accorder en retour les attributions d'ordre exécutif que possède le Sénat américain. Le système du gouvernement présidentiel a assuré depuis plus d'un siècle, la paix et la prospérité aux États-Unis; c'est là le meilleur éloge qu'on puisse faire d'une Constitution.

Dans les constitutions que nous avons étudiées, nous avons vu que la responsabilité politique des ministres devant les Sénats et les Chambres hautes

n'était pas nettement déterminée d'après les textes ; il n'y a pas lieu de s'en étonner, car « le gouvernement parlementaire par son jeu complexe et délicat, échappe dans une large mesure à une réglementation légale. Il vit surtout d'usages, de traditions, de conventions communément acceptées » (1). M. de Tocqueville reconnaissait même qu'il était forcé qu'il en soit ainsi. « Il y a dans la constitution de tous les peuples, quelle que soit du reste sa nature, un point où le législateur est obligé de s'en rapporter au bon sens et à la vertu des citoyens. Il n'y a pas de pays où la loi puisse tout prévoir, et où les institutions doivent tenir lieu de la raison et des mœurs ».

1. M. Esmein : *Droit constitutionnel*.

FRANCE

Sous l'ancien régime, l'opinion était unanime à rendre les ministres responsables des nombreux abus qui existaient ; aussi les cahiers de 1789 demandaient pour la plupart qu'on inscrive dans nos lois le principe de la responsabilité des ministres. Dès le 13 juillet 1789, l'assemblée nationale constituante proclame que « les ministres et les agents civils et militaires de l'autorité sont responsables de toute entreprise contraire aux droits de la nation et aux décrets de l'assemblée ». Mais il ne s'agit ici que de la responsabilité pénale qui a été aussi inscrite dans les Constitutions de 1791, de 1793, de l'an VIII, et le sénatus-consulte de 1804. Il n'est pas encore question de la responsabilité politique. Les Constituants pensaient que le roi devait avoir seul le pouvoir de nommer et de révoquer les ministres ; ils croyaient que si l'assemblée intervenait pour forcer les ministres à donner leur démission, elle violerait la séparation des pouvoirs. Une seule voix s'éleva pour deman-

der que le roi fût obligé de prendre ses ministres dans la majorité parlementaire et qu'il fût contraint de les renvoyer quand ils n'auraient plus la confiance de l'Assemblée. Mirabeau pensait en effet que c'était le moyen d'éviter les conflits les plus graves entre le roi et l'Assemblée nationale. Ce droit permettrait aux représentants de la nation de mieux surveiller le pouvoir exécutif, et leur éviterait, lorsque des ministres suivraient une politique qui leur paraîtrait funeste, d'être placés dans cette douloureuse alternative : ou bien de garder le silence, ce qui serait préjudiciable au pays, ou bien d'accuser les ministres et de les faire condamner aux peines les plus graves. « Se taire, ou punir, disait-il, le 16 juillet 1791 à l'Assemblée, obéir ou frapper, voilà le système de nos adversaires. Et moi j'avertis avant de dénoncer. Je récusé avant de flétrir. J'offre une retraite à l'inconsidération et à l'incapacité avant de les traiter de crimes : qui de nous a le plus de raison et d'équité ? » Malgré l'éloquence du grand tribun, et les arguments très justes qu'il donnait en faveur de son opinion, les Constituants ne voulurent pas admettre la responsabilité politique ; on accusa Mirabeau de ne vouloir faire adopter cette proposition que pour satisfaire son ambition person-

nelle. Peut-être, en effet, avait-il rêvé de devenir le chef d'un Cabinet parlementaire. Cependant il n'hésita pas à déclarer, pour répondre à ses adversaires, que si l'Assemblée établissait le gouvernement de Cabinet, elle pouvait décider que seul le député du baillage d'Aix ne pourrait être ministre. Mais cette preuve de désintéressement ne toucha pas les Constituants. La responsabilité politique des ministres ne devait être établie qu'en 1814 sous la Restauration.

Louis XVIII pendant son exil avait vu fonctionner en Angleterre le gouvernement de Cabinet, il avait pu en apprécier les heureux effets. A son retour en France, il comprit qu'il était impossible de restaurer le pouvoir absolu tel qu'il existait avant 1789, et il accepta la charte de 1814 qui dans les articles 13 et 54 établissait la responsabilité politique du Cabinet. L'article 13 proclamait que les ministres sont responsables et l'article 54 leur permettait d'être membres de la Chambre des pairs ou de la Chambre des députés ; leur donnait le droit d'entrée dans l'une et l'autre Chambre, et le droit d'être entendus toutes les fois qu'ils le demandaient. C'est surtout ce dernier article qui est important. Dès qu'il devenait possible aux députés et aux pairs d'être ministres, en restant membres

de leur Chambre, on pouvait être certain qu'en peu de temps il deviendrait de règle de choisir les ministres parmi les chefs de la majorité. Ceux-ci, ayant leur entrée dans les Chambres pourraient continuer à les diriger jusqu'au jour où un désaccord grave s'élèverait entre le gouvernement et le Parlement. Cependant il s'éleva à cette époque des voix éloquentes et passionnées pour nier la responsabilité politique des ministres. Royer-Collard, en 1816, disait que « le jour où le gouvernement n'existera que par la majorité de la Chambre, le jour où il sera établi en fait que la Chambre peut repousser les ministres du roi et lui en imposer d'autres qui seront ses propres ministres, et non les ministres du roi, ce jour-là c'en est fait non seulement de la charte, mais de notre royauté..... ce jour-là nous sommes en République ».

Royer-Collard ne parlait ici que de la Chambre des députés, et nullement de la Chambre des pairs. Chateaubriand, le plus éloquent des ultra-royalistes, se fit le défenseur de véritables principes du gouvernement de Cabinet, il demanda que le roi constituât un ministère en harmonie avec la majorité ultra-royaliste de la Chambre introuvable. En effet même à cette époque où le Gouvernement parlementaire était encore mal établi, il n'était

dans l'esprit de personne, que la Chambre des pairs put renverser un ministère. Elle n'avait pas l'indépendance nécessaire pour cela. Les pairs créés par le roi étaient nommés à vie ou à titre héréditaire sans limite de nombre, d'après l'article 27 de la charte. Lorsque la majorité de la Chambre des pairs fut en désaccord avec le Cabinet, elle n'essaya pas de l'amener à donner sa démission. Ce fut le Cabinet qui, par une fournée de pairs, déplaca la majorité et rétablit l'harmonie entre le gouvernement et la Chambre haute. En 1819, le duc de Richelieu s'étant retiré, M. Decazes prit la présidence du Conseil, la majorité de la Chambre des pairs lui était hostile. Il nomma alors soixante pairs à sa discrétion, ce qui lui permit de changer la majorité et de faire voter trois lois sur la presse.

En 1828 M. de Villèle créa 76 pairs. Parmi ceux-ci figuraient MM. d'Aremberg et de Hohenlohe, étrangers qui n'avaient pas été naturalisés. Ce fut là le prétexte d'une opposition violente à la mesure qui avait été prise.

Pendant la Restauration, les Cabinets gouvernèrent avec l'appui de la majorité de la Chambre des députés et se retirèrent dès qu'ils furent mis en minorité par elle. Mais en 1830, Charles X ne

voulut pas renvoyer le ministère présidé par M. de Polignac, il refusa de donner ainsi la satisfaction réclamée par la majorité de la Chambre des députés dans la fameuse adresse des 221. La Révolution de 1830 en fut la conséquence.

Dans la charte de 1830, les articles relatifs à la responsabilité politique des ministres sont rédigés de la même façon que dans la charte de 1814. Le roi a le droit de nommer en nombre illimité des pairs à vie, qui doivent être choisis dans des catégories de personnes déterminées. Toutes les créations de pairs qui avaient été faites par Charles X furent abolies en 1830. La Chambre des pairs, pendant le règne de Louis-Philippe, borna son rôle à voter des lois qui lui étaient transmises par l'autre assemblée. Les deux Chambres avaient les mêmes droits excepté en matière financière, où la Chambre des députés avait un droit de priorité ; mais la Chambre des pairs avait le droit d'amender les lois de finance comme les autres lois.

De 1830 à 1848, la responsabilité politique des ministres fut sincèrement appliquée ; jusqu'en 1840 les Cabinets se succédèrent rapidement au pouvoir, mais ils donnèrent leur démission sur un vote hostile de la Chambre des députés.

Dans la constitution de 1848, le Président de la

République est responsable, il n'a donc pas besoin d'être couvert par la responsabilité solidaire de ses ministres qui répondent chacun de leurs actes personnels ; en effet l'article 68 de la constitution de 1848 est ainsi conçu « le Président de la République, les ministres, les agents et dépositaires de l'autorité publique sont responsables *chacun en ce qui le concerne* de tous les actes du Gouvernement et de l'administration ».

Dans la constitution de 1832 les Ministres nommés et révoqués par l'Empereur ne sont responsables que devant lui ; et *chacun en ce qui le concerne*, des actes du Gouvernement, il n'y a point de solidarité entre eux. Ils ne peuvent être membres du Corps législatif.

Les sénatus-consultes des 8 septembre 1866 et 21 mai 1870, établirent de nouveau la responsabilité politique des Ministres en leur permettant de faire partie du Sénat et du Corps législatif, et en donnant à ces assemblées le droit d'adresser des interpellations au Gouvernement et de voter des ordres du jour motivés à la suite de ces interpellations. Quelques mois à peine après la promulgation de ces sénatus-consultes, l'Empire était renversé, et la République proclamée le 4 septembre 1870.

Pendant un an, jusqu'à la loi du 31 août 1871, la responsabilité des ministres ne fut pas inscrite dans nos textes de loi, mais elle n'en existait pas moins. M. Dufaure disait à ce sujet à l'Assemblée nationale à la séance du 28 novembre 1872 : « Est-ce qu'il a pu entrer dans l'idée d'aucun de nous, vieux parlementaires, que nous acceptions le mandat ministériel sans accepter en même temps la responsabilité qui s'y rattache ? Elle n'a été que sous-entendue dans nos lois jusqu'au 31 août 1871, Ce jour-là ne l'avez-vous pas écrite en termes exprès et irrécusables ? »

Le 17 février 1871 l'Assemblée nationale nomma M. Thiers chef du Pouvoir exécutif et décida qu'il exercerait ses fonctions *sous l'autorité* de l'Assemblée avec le concours des ministres qu'il aura choisis et qu'il présidera. MM. Dufaure et Grévy avaient proposé de mettre ces mots : *sous le contrôle* de l'Assemblée. Mais la majorité considérant que cette expression indiquait plutôt une action qui s'exerce après coup, préféra employer ces termes : *sous l'autorité*, qui signifiaient, d'après elle, que M. Thiers n'était que le mandataire de l'Assemblée. La loi du 31 août 1871 conféra à M. Thiers le titre de Président de la République. Il devait continuer à exercer ses fonctions

sous l'autorité de l'Assemblée tant que celle-ci n'aurait pas terminé ses travaux. Il était responsable devant elle, il pouvait être entendu par elle toutes les fois qu'il le croirait nécessaire, et après avoir informé de son intention le Président de l'Assemblée. C'était donner au Président de la République les attributions, et la responsabilité d'un Président du Conseil.

Cependant la même loi en donnant au Président le droit de nommer et de révoquer les ministres, déclarait que le Conseil des ministres et les ministres étaient responsables devant l'Assemblée; tous les actes du Président devaient être contresignés par un des Ministres. C'était faire du Président de la République à la fois un Président du Conseil responsable et un chef d'Etat irresponsable. En effet si les ministres sont responsables devant l'Assemblée, le Président de la République ne doit pas l'être, et il ne doit pas intervenir dans les discussions parlementaires. Telle est la théorie du Gouvernement de Cabinet. Si au contraire le Président est responsable, les ministres ne doivent dépendre que de lui, et ne doivent pas être responsables devant l'Assemblée.

Ce système était si contraire à tous les principes du droit constitutionnel que M. Rivet rapporteur

de la commission ne pouvait s'empêcher de le reconnaître : « C'est un régime exceptionnel, sans précédent dans l'histoire, disait-il, nous le reconnaissons, et par exemple jetez les yeux sur toutes les Républiques connues, y trouverez-vous telle chose qu'un Président de la République qui soit à la fois député ? Eh bien nous le demandons, si par respect pour les principes, nous allions proposer à la France que désormais son incomparable orateur n'ouvrira plus la bouche et ne parlera que par message, la France serait tentée d'en rire, et je ne veux pas dire ce qu'elle penserait de nous ». Les membres de l'Assemblée nationale en votant cette loi, qu'on a appelée du nom de son rapporteur la constitution Rivet entendaient bien établir en France le gouvernement parlementaire, cependant ils voulaient conserver leur droit de surveillance sur le chef de l'Etat; d'autre part les grands services déjà rendus par M. Thiers, et ceux plus grands encore, qu'il pouvait rendre leur faisaient une obligation de conserver à l'éminent homme d'Etat le droit de prendre la parole dans l'Assemblée, ce droit auquel il tenait tant.

Mais les vices d'une telle organisation du pouvoir exécutif ne tardèrent pas à apparaître. Par son talent de parole et par sa situation, M. Thiers exer-

çait une grande influence sur l'Assemblée; les membres de la majorité se trouvaient fréquemment placés dans cette alternative : voter contrairement à leurs idées et aux intérêts de leur parti, ou renverser M. Thiers. La loi du 13 mars 1873 mit fin à cette situation. Le Président ne pouvait plus communiquer avec l'Assemblée que par des messages écrits qui devaient être lus par les ministres, il ne pouvait plus prendre la parole qu'après de longues formalités qui devaient rendre plus difficile son intervention, les interpellations ne pouvaient plus être adressées qu'aux ministres, sauf celles qui visaient la politique générale du gouvernement et auxquelles le Président pouvait répondre personnellement. On enlevait ainsi en quelque sorte au Président de la République ses attributions de président du Conseil pour lui maintenir celles de chef de l'Etat. Peu de temps après, M. Thiers donnait sa démission, et était remplacé par le maréchal de Mac-Mahon qui n'intervint jamais dans les discussions. La loi du 20 novembre 1873 confiant au Président le pouvoir pour sept ans, ne modifiait pas ses attributions. Ainsi s'était transformé peu à peu le rôle du Président de la République. La constitution de 1875 en faisant de lui un chef d'Etat irresponsable, allait restaurer dans

notre pays le gouvernement de Cabinet qui n'avait pas été appliqué depuis le règne de Louis-Philippe.

Une commission de trente membres nommée par l'Assemblée nationale fut chargée de l'examen des lois constitutionnelles. Elle choisit M. Batbie comme président. La commission, l'Assemblée nationale, le gouvernement étaient d'accord pour créer un Sénat. « Il faut un intermédiaire qui serve d'arbitre aux deux pouvoirs, tranche leurs différends et prévienne l'intervention soit de la force brutale, soit de la force armée » disait M. le duc de Broglie à la commission. Dans la pensée des auteurs de la Constitution, le Sénat devait donc jouer le rôle de pouvoir modérateur entre la Chambre et le gouvernement.

Sur la question de la responsabilité politique du Cabinet, M. de Ventavon dans un rapport verbal à la sous-commission proposait de décider que les ministres seraient seuls responsables soit individuellement, soit collectivement, le Président de la République ne devant être responsable que dans le cas de haute trahison ; aucun des membres ne fit objection. Dans la discussion qui se produisit ensuite au sein de la commission sur le rapport de M. de Ventavon aucun membre ne prit la parole

pour discuter l'article 2 qui concernait la responsabilité des ministres. On vota à l'unanimité le texte suivant, qui devint l'article 2 du projet de la commission : « Les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du gouvernement, et individuellement de leurs actes personnels. » A la séance de l'Assemblée nationale du 15 juillet 1874, M. de Ventavon lut son rapport ; il justifiait en ces termes l'article 2. « Il fait peser exclusivement la responsabilité sur la tête des ministres. Cette responsabilité est tout à la fois la sauvegarde de l'indépendance parlementaire, et la condition indispensable d'un pouvoir fort et respecté ». Cet article fut voté presque sans discussion. M. Laboulaye disait, quelques mois plus tard dans son rapport sur la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 : « En établissant la responsabilité ministérielle, vous avez par cela même, décidé que le Président gouvernerait avec les ministres pris communément dans les deux Chambres et qui, représentants du pouvoir *devant le Parlement*, et représentants du Parlement *devant le pouvoir*, devraient se retirer quand l'accord serait rompu ». Ces lignes sont fréquemment invoquées par les partisans du droit pour le Sénat de renverser les ministères. Nous croyons qu'elles

ne constituent pas à l'appui de leur thèse un argument bien fort, car elles ont été inscrites plusieurs mois après le vote de l'article 6 de la loi du 25 février 1875, le seul qui soit en discussion. M. Laboulaye pouvait croire que d'après cet article, les ministres doivent être responsables devant le Sénat, mais nous n'avons aucune indication permettant d'affirmer que cette pensée était celle des membres de l'assemblée qui ont voté l'article 6.

Une vive discussion s'engagea au contraire sur le droit de dissolution accordé au Sénat. C'était une innovation, car jusqu'alors le droit pour le gouvernement de dissoudre la Chambre des députés avait été considéré comme un droit propre du pouvoir exécutif dans un régime parlementaire. L'histoire n'offrait qu'un précédent : la Constitution de l'an VIII conférait au Sénat le droit de dissoudre le Corps législatif et le Tribunat ; mais le Sénat avait seul ce droit de dissolution tandis qu'aujourd'hui il le partage avec le Président de la République. M. Dufaure avait proposé cette disposition ; certains membres de la commission en étaient partisans ; car ils voyaient là une « grande garantie conservatrice ». Le Président, croyaient-ils, hésitera moins à dissoudre la Chambre s'il est assuré d'avoir l'appui du Sénat et sa responsabilité

sera rendue ainsi moins grande. Mais d'autres membres étaient d'un avis opposé; ils pensaient que dans le cas où le pays renverrait la même Chambre, la responsabilité du Président serait toute aussi grande. Le conflit serait même bien plus grave s'il avait partagé avec le Sénat son droit de dissolution; accorder ce droit à la première Chambre c'est, disaient-ils, généraliser le conflit, c'est établir la guerre civile au sein même du Parlement; enfin il y a à redouter que le Sénat refuse au Président de la République la dissolution, le Président dans ce cas devra s'en aller. Malgré les objections très justes qui furent présentées, cette disposition fut votée par l'Assemblée nationale. Les partisans les plus convaincus du gouvernement parlementaire sont les premiers à le regretter. « On aurait pu et dû accorder au Président de la République c'est-à-dire au cabinet le droit de dissoudre la Chambre. Par cela même qu'il représente l'élément permanent de la constitution, le Sénat ne devrait pas avoir le droit de dissolution. Qu'il en use, et que le pays porte une seconde fois son choix sur la Chambre et la situation du Sénat sera fatalement difficile vis-à-vis de la nation. Si la Chambre était dissoute par le cabinet tout se passerait bien plus simplement, il n'y au-

rait lieu qu'à un changement de ministère toutes les fois que celui-ci succomberait dans les élections. D'un autre côté, le droit de dissolution placé entre les mains du cabinet deviendrait une arme puissante vis-à-vis de la Chambre, en cas de désaccord, les ministres auraient la ressource de résister à la Chambre pour en appeler au pays. Or il importe dans un régime parlementaire qu'un Ministère soit fort pour qu'il dirige la Chambre au lieu d'être conduit par elle. »

Si le premier usage qu'on a fait du droit de dissolution n'en avait pas rendu l'emploi impopulaire en France, et si le Gouvernement avait eu le droit de dissoudre la Chambre sans consulter le Sénat, peut-être en aurait-il davantage usé. Nous aurions pu ainsi éviter bien des crises ministérielles, et avoir la stabilité gouvernementale si nécessaire à la prospérité du pays.

Dès 1876 un conflit fut sur le point d'éclater entre les deux Chambres. Le Sénat comptait alors une majorité conservatrice de quelques voix. Aux élections législatives des 20 février et 5 mars 1876 les républicains remportèrent la victoire. Ils avaient plus de 150 voix de majorité à la Chambre. M. Buffet, alors ministre de l'Intérieur, et M. Wallon, ministre de l'Instruction Publique

donnèrent aussitôt leur démission. M. Dufaure, qui était président du Conseil, prit à l'Intérieur M. Ricard, et à l'Instruction Publique M. Waddington. Le cabinet adopta une politique plus nettement républicaine. Dès le mois de mars 1876, M. Waddington présentait à la Chambre un projet de loi sur l'enseignement supérieur, ce projet supprimait les jurys mixtes établis par la loi du 12 juillet 1875 pour la collation des grades. Les conservateurs s'élevèrent avec énergie contre ce projet et la discussion qui eut lieu à la Chambre au mois de juin fut des plus orageuses. La droite soutenait qu'on portait atteinte à la liberté de l'enseignement en restituant aux fonctionnaires de l'Etat le droit exclusif de conférer les grades. La Chambre vota le projet par 357 voix contre 122. Un mois après, le Sénat le discutait. MM. Jules Simon et Challemel-Lacour, partisans, Wallon et Laboulaye adversaires du projet, prononcèrent à cette occasion des discours qui sont restés célèbres tant par la perfection de la forme que par l'élévation des idées. M. Wallon proposa d'ajourner la discussion à un an ; son amendement mis aux voix ne fut pas adopté, il avait cependant réuni 139 voix contre 139 ; et par 144 voix contre 139 le Sénat refusa de passer à la discussion des articles.

Malgré ce vote, le cabinet resta au pouvoir, et M. Waddington, qui était particulièrement atteint comme ministre de l'Instruction Publique et comme auteur du projet ne donna pas sa démission. Ce vote pouvait avoir des conséquences graves, émis dès le début de l'institution du Sénat, il pouvait amener un conflit entre les Chambres, et être le prétexte d'attaques violentes contre la Haute assemblée.

Mais Gambetta déclara dans un discours, quelques jours après, que malgré ce vote, il restait un partisan déterminé du Sénat. C'en est là, disait-il, « qu'un accident passager de la vie parlementaire ». L'événement devait donner raison à ceux qui pensaient alors que les conservateurs allaient bientôt perdre la majorité au Luxembourg. Quelque temps après les républicains l'emportaient et l'harmonie se rétablissait entre les deux Chambres.

Après la dissolution de la Chambre en 1877, les élections générales furent favorables aux républicains. Cependant le Cabinet de Broglie ne donna pas immédiatement sa démission. Le 12 novembre 1877, à la tribune de la Chambre, M. Albert Grévy reprochait au ministère de « s'attarder » au pouvoir. « La France, disait-il, nous a donné surtout et

spécialement pour mandat, de venir à cette tribune, dès nos premières paroles, revendiquer son droit de souveraineté méconnu, et de poser la question de savoir qui doit être obéi sous la République, ou bien du maître, du souverain dont nous sommes ici les représentants, ou bien des serviteurs révoltés qui prétendent lui imposer sa domination ». M. le duc de Broglie, ministre de la justice et président du Conseil prétendait qu'ayant la confiance du Président de la République et du Sénat, le ministère devait rester au pouvoir. Il y a trois grands pouvoirs dans l'Etat : le Président, le Sénat, la Chambre des députés. Si le cabinet a l'appui de deux de ces pouvoirs, il n'est pas obligé de donner sa démission. Cette théorie est connue en droit constitutionnel sous le nom de théorie des deux contre un. M. de Broglie disait, en effet, dans sa réponse à M. Grévy : « le pays appréciera l'étrange théorie constitutionnelle qui vient d'être apportée à cette tribune, théorie en vertu de laquelle dans un gouvernement partagé en trois pouvoirs, il y en aurait un qui se permettrait de traiter de rebelles les deux autres, dès qu'ils ne se soumettraient pas immédiatement à sa volonté ».

La théorie exposée par M. de Broglie ne peut pas se soutenir. La Chambre, le Sénat et le Président

de la République ne sont pas trois pouvoirs égaux ; le rôle du Président consiste, au contraire, à choisir ses ministres parmi les hommes qui ont la confiance du Parlement. Telle est la véritable tradition parlementaire. Des précédents sont invoqués par les partisans de la responsabilité politique des ministres devant le Sénat. Nous allons les examiner avant de discuter la question au point de vue théorique.

On se rappelle la démission du Cabinet Tirard en 1890. A la séance du Sénat du 13 mars 1890, M. Foucher de Careil posa au ministre des affaires étrangères, une question sur la situation qui serait faite à la France à l'expiration du traité de 1861 qui nous liait avec la Turquie. M. Spuller, alors ministre des affaires étrangères, y répondit ; mais la question fut transformée en interpellation. L'ordre du jour pur et simple accepté par le gouvernement fut repoussé par 129 voix contre 117, et le Sénat vota, par 137 contre 90, un ordre du jour présenté par MM. Bérenger et Sébline, et ainsi conçu : « Le Sénat invite le gouvernement à négocier avec la Turquie un *modus vivendi*, destiné à prendre fin avec les traités de commerce actuellement en vigueur ». Il n'y avait dans cet ordre du jour aucun blâme direct à l'adresse du gouvernement. M. Sébline un des signataires, l'in-

diquait bien en disant à la tribune quelques instants avant le vote : « dans notre ordre du jour nous n'avons entendu à aucun degré gêner la marche du gouvernement.... Nous avons gardé sur ce point le silence et je vais vous dire pourquoi, c'est pour donner plus de force au gouvernement lui-même ». A aucun moment de la discussion, le président du Conseil ne posa directement ou indirectement la confiance. Cependant le Cabinet donnait sa démission le lendemain. Le vote du Sénat fut en réalité le prétexte et non pas la cause déterminante de la retraite du Cabinet. Le Parlement avait, quelque temps avant, repoussé un traité de commerce négocié par le gouvernement avec la Grèce, et le ministère ne s'était cependant pas retiré. Au mois de mars 1890, la situation du Cabinet Tirard était devenue difficile pour des raisons que nous ne pouvons indiquer sans entrer dans le domaine de la politique ; aussi il saisit l'occasion qui lui était fournie, pour donner sa démission.

Mais ceux qui croient que le Sénat a le droit de renverser les ministres pourront invoquer un vote récent de la Haute assemblée, à la suite duquel un ministre a donné sa démission. A la séance du Sénat du 30 novembre 1897, M. Joseph Fabre interpella le ministre de la justice sur l'installation

d'un magistrat. L'ordre du jour pur et simple demandé par le garde des sceaux fut repoussé par 106 voix contre 105, et l'ordre du jour suivant fut adopté par 133 voix contre 113. « Le Sénat, persuadé que le garde des sceaux tiendra la main à ce que les lois soient strictement exécutées passe à l'ordre du jour ». A la suite de ce vote le ministre de la justice donna sa démission.

Cet exemple ne paraît pas plus concluant que le précédent, car la « question de portefeuille » n'avait pas été posée, l'ordre du jour ne contenait pas l'affirmation d'un blâme exprès au ministre. La majorité du Sénat avait bien eu vraisemblablement, en émettant ce vote, le désir d'amener le ministre à donner sa démission ; mais celui-ci aurait très bien pu rester au pouvoir sans violer les règles du droit parlementaire.

La question de la responsabilité politique des ministres devant le Sénat s'est posée en 1896 et a amené un conflit momentané entre les deux Chambres.

M. Ricard, ministre de la justice dans le cabinet présidé par M. Léon Bourgeois fut interpellé au Sénat, à la séance du 11 février 1896, cette interpellation se termina par le vote d'un ordre du jour

de blâme au ministre de la Justice, qui ne donna pas sa démission.

Deux jours après, à la Chambre des députés une interpellation relative aux mêmes faits fut adressée au garde des sceaux. A la suite d'une intervention du président du Conseil, la Chambre vota par 326 voix contre 44 un ordre du jour de confiance dans le gouvernement. Au Sénat une nouvelle interpellation fut aussitôt déposée, elle fut discutée à la séance du 15 février, le Sénat confirma son ordre du jour de blâme du 11 février. Pour bien montrer la portée qu'un certain nombre de sénateurs entendaient donner au vote qui venait d'être émis, M. Demôle fit à la fin de la séance cette déclaration à la tribune: « Messieurs, un certain nombre de nos collègues et moi, nous nous disposons à déposer une demande d'interpellation sur l'interprétation que le ministère entend donner à l'article 6 de la loi du 25 février 1875 relatif à la responsabilité ministérielle devant les Chambres.

En présence du vote que le Sénat vient d'émettre, nous ajournons la réalisation de ce projet, en attendant les résolutions que ce vote aura inspirées au gouvernement ».

Le ministère ne donna pas sa démission ; il pen-

sait qu'ayant la confiance des élus du suffrage universel, il ne devait pas se retirer devant l'hostilité des élus du suffrage restreint. En restant au pouvoir dans ces conditions, il ne faisait que se conformer aux règles presque universellement admises du droit parlementaire.

Mais les adversaires du gouvernement espérant que la crainte d'un conflit avec le Sénat modifierait les sentiments de la majorité des députés, adressèrent au garde des sceaux à la séance de la Chambre du 20 février une interpellation portant sur les déclarations contradictoires du ministre de la justice au cours des récentes interpellations. Dans le courant de la discussion M. le Président du Conseil s'exprima ainsi : « Je n'ai rien fait pour aggraver un conflit que, comme chef du gouvernement, je suis le premier à regretter profondément, je ne ferai rien pour l'aggraver. Je n'ai pas cru, il est vrai, qu'il me fût permis, qu'il me fût possible de m'incliner devant le vote de la Haute assemblée, tant que la Chambre par un vote nouveau ne m'aurait pas délié de mon devoir... Jusqu'au jour où la Chambre n'aura pas dit que nous avons perdu cette confiance nous resterons dans la situation où nous sommes, parce qu'elle nous paraît conforme à notre devoir envers vous. Aus-

sitôt que vous aurez prononcé en sens contraire nous nous retirerons ». La Chambre des députés adopta par 309 voix contre 185 un ordre du jour présenté par MM. Sarrien et Henri Ricard et ainsi conçu « La Chambre confirmant son vote du 13 février renouvelle au gouvernement l'expression de sa confiance ».

Le conflit entre les deux Assemblées devenait très grave, chacune d'elles persistant dans son vote. Le 21 février au début de la séance du Sénat, M. Demôle lut la déclaration suivante qui était signée par MM. Le Royer, Franck-Chauveau et Demôle : « Messieurs, après la déclaration de M. le Président du Conseil à la Chambre des députés, nous jugeons inutile de maintenir une interpellation qui n'a plus raison d'être et à laquelle l'attitude du ministère a refusé d'avance sa sanction constitutionnelle. Le ministère entend gouverner sans le Sénat. Il a cru pouvoir en appeler d'une Chambre à l'autre, il prétend que la responsabilité ministérielle ne peut être invoquée devant le Sénat. Nous protestons contre cette atteinte aux dispositions précises de la loi constitutionnelle. Nous entendons conserver intact le dépôt que la constitution républicaine a remis aux mains du Sénat. Nous affirmons de nouveau notre droit de con-

trôle et la responsabilité des ministres devant les deux Chambres. La réponse parlementaire aux paroles et aux actes du Cabinet pourrait être de notre part un refus absolu de concours, mais le Sénat ne veut pas suspendre la vie législative du pays. Malgré l'attitude du ministère, le Sénat n'entend pas renoncer à faire son devoir. Il entend maintenir l'intégralité de ses droits, il statuera dans son indépendance et sans autre préoccupation que l'intérêt du pays sur les propositions du ministère et lui demandera compte de ses actes. Le pays prononcera entre les ministres qui n'ont pas craint de provoquer la crise la plus grave, et une Assemblée qui pour ne pas compromettre la paix publique ne veut pas aggraver le conflit constitutionnel, bien qu'elle ait pour elle le droit et la loi » (1). Sur la proposition de M. Labiche, le Sénat approuva cette déclaration.

Le conflit semblait terminé ; un mois après cependant il était ouvert de nouveau. M. Bardoux, à la séance du Sénat du 31 mars adressa diverses questions à M. le Président du Conseil, ministre des affaires étrangères, qui y répondit aussitôt. La question n'ayant pas été transformée en interpel-

1. *Journal Officiel*, séance du Sénat du 21 fév. 1896.

lation, l'incident fut clos, sans le vote d'un ordre du jour. Le 2 avril à la séance de la Chambre une interpellation sur les affaires d'Egypte fut adressée au Président du Conseil; elle se termina par le vote d'un ordre du jour exprimant la confiance de la Chambre dans le gouvernement, et approuvant ses déclarations. Cet ordre du jour fut voté par une imposante majorité : 309 voix contre 213. Le lendemain au Sénat, le Président du Conseil était de nouveau interpellé sur le même sujet, il demanda l'ajournement du débat. L'ajournement fut repoussé. Il déclara alors qu'ayant fourni aux deux Chambres des explications complètes sur cette question, il lui était impossible de rien ajouter à ce qu'il avait déjà dit. Le Sénat, après avoir voté un ordre du jour déclarant qu'il ne pouvait accorder sa confiance au gouvernement ajourna au 21 avril la discussion et le vote du projet de loi portant ouverture de crédits pour Madagascar. Ces crédits avaient été votés à la Chambre par 427 voix contre 29. Le 21 avril, M. Demôle lut à la tribune du Sénat une proposition de résolution se terminant ainsi : « Nous ne refusons donc pas les crédits, nous sommes prêts à les voter, mais nous ne pouvons pas les accorder au ministère actuel. Nous proposons au Sénat

d'en ajourner le vote jusqu'à ce qu'il ait devant lui un ministère constitutionnel ayant la confiance des deux Chambres ». M. le Président du Conseil répondit aussitôt : « Je proteste contre les paroles par lesquelles M. Demôle a déclaré que le Cabinet qui était sur ces bancs y était en violation de la loi constitutionnelle. Il ne m'appartient pas, il n'appartient pas à l'une des deux Chambres d'interpréter la loi constitutionnelle, une seule autorité, le congrès à ce droit ». Le Sénat adopta à 81 voix de majorité l'ajournement du vote des crédits. Sur la demande du Ministère, la Chambre aussitôt convoquée se réunit le 23 avril.

Dans une déclaration que le Président du Conseil fit à la Chambre, il annonça que le Ministère allait remettre sa démission au Président de la République « car les termes de la délibération du Sénat ne permettaient plus au cabinet d'assurer légalement à partir du 30 avril le fonctionnement des services militaires indispensables à la défense des droits et des intérêts de la France à Madagascar », mais il ajoutait que lui et ses collègues du cabinet demeuraient convaincus de la vérité de la doctrine professée par Gambetta et par Jules Ferry et suivant laquelle la Chambre directement

issue du suffrage universel a seul le pouvoir de faire et de défaire les Ministres.

Après une vive discussion, la chambre adopta par 291 voix contre 230 un ordre du jour présenté par M. Henri Ricard, et qui affirmait à nouveau la prépondérance des élus du suffrage universel ».

Ce grave conflit entre les deux Chambres s'est donc terminé sans avoir été tranché, chaque assemblée affirmant et maintenant ce qu'elle croyait être son droit absolu. Cette question agita vivement l'opinion publique il y a deux ans, et fut l'objet de controverses passionnées. L'opinion des hommes les plus compétents en ces questions fut invoquée par les deux partis. La doctrine en effet, n'est pas d'accord sur ce point. Tandis que MM. Chavegrin, Esmein et la plupart des auteurs affirment que le Ministère n'est pas forcé de se retirer devant un vote de blâme du Sénat, MM. Glasson, Duguit, Saint-Girons soutiennent que le Sénat a sur ce point des droits égaux à ceux de la Chambre : « La part du Sénat, dans notre organisation politique, dit M. Glasson (1), est si impor-

1. *Histoire du droit et des institutions politiques de l'Angleterre*, vol. 6, page 63.

tante qu'il ne faut pas hésiter à lui reconnaître le droit de renverser le Ministère par un vote, celui-ci doit reposer autant sur la confiance du Sénat que sur celle de la Chambre des députés. Est-il nécessaire d'ajouter que le Sénat devra user de ce droit comme celui de réformer les lois les plus importantes qu'à la dernière extrémité. »

D'autres auteurs enfin, comme M. Lefebvre, reconnaissent en principe au Sénat, à ce point de vue, les mêmes prérogatives qu'à la Chambre ; mais ils admettent qu'en fait c'est la Chambre qui doit exercer l'influence prépondérante sur le Gouvernement : « Le Ministère (1) émané de la majorité de la Chambre populaire doit suivre plutôt les inspirations de cette chambre... Il faut reconnaître que le Sénat sera mieux inspiré de s'imposer une grande réserve dans le contrôle gouvernemental... Irons-nous pourtant jusqu'à dire, comme on l'a dit, qu'un vote du Sénat ne doive jamais renverser le Ministère ? Il nous semble impossible de poser ainsi avec rigueur une thèse générale. Si le principe est que le Ministère doit naître et doit vivre de la confiance des pouvoirs publics, qu'il est pour ainsi dire leur mandataire

1. Lefebvre, *Etude sur les lois constitutionnelles*, p. 165.

commun, il ne se comprendrait guère qu'un Ministère pût subsister après avoir été frappé dans le Sénat d'un grave et solennel refus de concours ; ne pourrait-il se rencontrer d'ailleurs qu'un Ministère n'eût dans la Chambre des députés qu'une majorité faible ou très peu cohérente tandis qu'une majorité compacte et puissante se dresserait contre lui dans le Sénat, et se concevrait-il alors qu'il pût résister à une condamnation prononcée par la Chambre haute ? Mais *tant que la majorité de la Chambre populaire est une majorité forte et stable, il est évident que ce serait courir au devant d'une crise sérieuse que de sacrifier le Ministère adopté par les députés à un vote du Sénat* ». M. Lefebvre n'est donc pas un partisan bien convaincu des droits du Sénat, car s'il consent à l'admettre en principe, il conseille à la Haute assemblée d'en user le moins possible. Pour lui, c'est surtout une question de fait. Il est probable en effet, comme le pense M. Lefebvre, que l'attitude du Sénat à l'égard d'un cabinet dont il désapprouve la politique sera différente selon que le Ministère aura l'appui d'une majorité nombreuse et compacte ou d'une majorité faible et hésitante.

Mais c'est au point de vue théorique que nous devons discuter cette question. M. Duguit a écrit

dans la *Revue de Droit public et de la science politique* un article, qui est souvent invoqué par ceux qui croient que le Sénat peut par ses votes faire tomber le ministère. M. Duguít a d'abord cherché à déterminer ce qu'ont voulu les auteurs de nos lois constitutionnelles. Les lois de 1873 ont été le résultat d'un compromis : on a fait le Sénat électif pour obtenir l'adhésion des républicains, et on l'a fait très puissant pour plaire aux conservateurs. Tous les partis, d'après lui, ont été d'accord pour donner au Sénat au moins les mêmes pouvoirs qu'à la Chambre. Il rappelle que M. de Broglie rapporteur de la loi du 13 mars 1873 disait : « Par cela seul vous direz qu'à l'avenir la représentation nationale consistera *dans deux Chambres égales en droit* ». M. Wallon s'est inspiré — il l'a déclaré lui-même — du projet de M. Dufaure pour présenter les amendements qui sont passés dans notre constitution. Or M. Dufaure disait dans l'exposé des motifs de son projet le 19 mai 1872 : « Aussi la présence des ministres et quelquefois celle du Président de la République sont-elles nécessaires *dans les Chambres* qui peuvent forcément devenir une arène où l'on dispute le pouvoir »... et plus loin : « Nous voulons assurer au Sénat un rang et une puissance qui ne permettent pas de voir en lui

l'inférieur de l'autre Chambre ». Ainsi on n'invoque pas les écrits de M. Wallon lui-même ; mais seulement quelques phrases, écrites trois ans avant le vote de la constitution par celui qui a pu directement ou indirectement inspirer M. Wallon. C'est là en vérité un témoignage qu'il est impossible de ne pas récuser. M. Duguit oublie que dans son projet, M. Dufaure faisait élire les sénateurs par le suffrage universel. Puisqu'on invoque l'autorité de M. Dufaure, voici ce qu'il disait en 1873 : « Il est hors de doute que le suffrage direct prête à ses élus une toute autre autorité, une toute autre force d'impulsion qu'un procédé savant, mais artificiel comme les deux degrés ».

M. Duguit rappelle aussi que M. Pascal Duprat et Gambetta, à la séance du 11 février 1875 ont déclaré que pour aboutir, la gauche avait accepté de donner aux deux Chambres des droits égaux. Mais ce n'est pas faire du Sénat l'égal de la Chambre que de lui reconnaître le droit de renverser les ministères, c'est en faire son supérieur. On invoque toujours cette prétendue égalité de droits des deux Chambres ; aucune d'elles n'est subordonnée à l'autre, c'est vrai, mais elles ont des droits différents. La Chambre soumise à la dissolution, a la prépondérance en matière financière et gouverne-

mentale, le Sénat est à l'abri de la dissolution, et c'est lui qui accorde ou qui refuse au gouvernement le droit de dissoudre la Chambre.

Il est bien difficile de dire quelle était la pensée de ceux qui ont voté l'article 6 de la loi du 25 février 1875.

Nous avons vu que dans la commission et à l'Assemblée nationale cet article avait été voté sans discussion ; il est probable que si à ce moment-là on avait voulu l'interpréter on ne se serait guère entendu. Les Conservateurs qui désiraient un Sénat très puissant pour qu'il puisse être une barrière aux tendances républicaines entendaient peut-être lui donner le droit de renverser les cabinets, mais assurément les républicains n'auraient jamais consenti à voter une loi constitutionnelle qui dans leur pensée n'aurait pas accordé à la Chambre le droit exclusif de « faire et de défaire les cabinets » chaque parti interprétait l'article 6 selon ses idées, voilà pourquoi tout le monde a été d'accord au moment du vote.

M. Esmein (1) croit que puisque la loi du 24 février 1875 qui est la « charte du Sénat » ne parle pas de son prétendu droit de renverser les cabinets, on doit en conclure que le Sénat n'a pas ce

1. *Eléments de Droit constitutionnel.*

droit, car cette loi indique bien les attributions de la haute Assemblée en matière législative (art. 8) et en matière de responsabilité pénale des ministres (art. 9).

Cet argument ne convainc pas M. Duguít ; la loi du 24 février 1875, d'après lui, ne vise que les points sur lesquels le Sénat a des attributions différentes de celles de la Chambre, c'est-à-dire en matière financière et en matière de responsabilité pénale des ministres. Mais nous ferons observer à M. Duguít que l'article 8 (1^{re} partie) de la loi du 24 février est ainsi conçu : « Le Sénat a concurremment, avec la Chambre des députés, l'initiative et la confection des lois ». Voilà un point sur lequel les deux assemblées ont des droits égaux, qui cependant est inscrit dans la loi sur l'organisation du Sénat.

M. Esmein (1) soutient que « si le Sénat exerçait le droit politique auquel il prétend il serait impossible de faire juger sa conduite directement par le pays ». M. Duguít n'est pas de cet avis. En effet, un ministère qui a l'appui de la Chambre, mais qui est en butte à l'hostilité du Sénat doit donner sa démission ; s'il ne la donne pas le Président de la

1. Esmein, ouvrage cité.

République pour se conformer aux règles constitutionnelles doit la lui demander et former aussitôt un nouveau ministère. Si les Chambres lui accordent leur confiance, le conflit est épaissi, si au contraire la Chambre le blâme il faut faire la dissolution. J'arrête ici le raisonnement de M. Duguit ; le Sénat est jugé d'accorder cette dissolution et si maintenant, qu'il a obtenu satisfaction par la formation d'un ministère qui a ses préférences, il refuse d'accorder la dissolution par crainte que le pays ne renvoie les mêmes députés ? J'écarte même cette hypothèse et je continue le raisonnement de M. Duguit. Le Sénat accorde la dissolution et le pays est consulté, s'il nomme une Chambre dont la majorité est d'accord avec le Sénat, tout conflit disparaît, l'opinion publique a donné raison au Sénat. Mais si la majorité de la Chambre dissoute est réélue ? Cette éventualité est possible, vraisemblable même, car si une dissolution était prononcée dans ces conditions, bien des électeurs croiraient qu'on veut faire violence au suffrage universel, que le Sénat veut imposer sa volonté quand même, et en France on n'aime pas tout ce qui peut ressembler à un coup de force. Si le pays renvoie les mêmes députés, M. Duguit pense que le Sénat doit s'incliner et accepter un ministère

ayant la confiance de la nouvelle Chambre. Mais le Sénat n'est pas responsable devant le suffrage universel, et il peut persister dans son attitude, persuadé qu'elle sera approuvée par les électeurs sénatoriaux. « Si le Sénat résiste, il est factieux », répond M. Duguit, et il ajoute : « Il arrive toujours un moment où le droit constitutionnel n'a d'autre sanction que la probité des hommes qui l'appliquent. » Le Sénat peut repousser cette épithète de factieux car on ne peut soutenir qu'en persistant dans son attitude intransigeante, il viole un texte précis de nos lois constitutionnelles. Si les éventualités que nous venons de prévoir venaient à se réaliser, la crise se résoudrait probablement par la disparition du Sénat, ou sa situation politique serait tellement diminuée que de longtemps il ne pourrait aspirer à jouer un rôle important. On objectera peut-être que nous poussons les choses à l'extrême. Nous avons suivi M. Duguit sur le terrain où lui-même s'est placé. Un conflit aussi grave est possible. Pourquoi donc ne pas l'éviter en accordant au Sénat le droit de surveiller, mais non pas le droit de renverser les ministères?

Le texte même de nos lois constitutionnelles, fait-on remarquer est contraire à cette théorie. Les

Chambres ont les mêmes pouvoirs pour la confection des lois, d'après l'article 1^{er} de la loi du 25 février 1875, et l'article 8, paragraphe 1^{er} de la loi du 24 février 1875. Toutes deux participent à l'élection du Président de la République (article 2, paragraphe 1^{er} de la loi du 25 février 1875). L'article 6 de la loi du 16 juillet 1875 donne aux ministres le droit d'entrée *dans les deux Chambres* et d'être entendus quand ils le demandent. Enfin, le texte de l'article 6 de la loi du 25 février 1875 est bien précis « les ministres sont solidairement responsables *devant les Chambres* de la politique générale du gouvernement et individuellement de leurs actes personnels ».

Il s'agit bien ici de la responsabilité politique, aucune contestation ne doit s'élever sur ce point. Mais l'article 6 a-t-il bien la portée qu'on veut lui donner ? La formule qui a été employée en 1875 est ancienne. « C'était la formule générale et classique du gouvernement parlementaire en France et dans tous les pays de langue française. C'était celle qui se transmettait de livre en livre depuis Chateaubriand jusqu'à Duvergier de Hauranne et Prevost-Paradol (1) ». Quel était le sens qui lui était attribué ?

1. Esmein, *Droit constitutionnel*.

Les écrivains et les hommes politiques étaient unanimes pour admettre qu'elle donnait aux deux Chambres le droit de surveiller le pouvoir exécutif, qu'elle leur permettait de demander des explications aux ministres ; mais l'existence des cabinets, on s'accordait à le reconnaître, ne dépendait que de la Chambre des députés.

Dans tous les pays où nous avons étudié cette question nous avons vu que sur ce point les constitutions ne font pas de distinction entre les deux Chambres.

Nulle part nous n'avons trouvé un texte précis indiquant que le ministère n'est responsable que devant la Chambre des députés. Cependant dans tous ces pays il est de règle que la Chambre populaire a seule le droit de faire tomber les Cabinets, non seulement c'est un usage constamment suivi, mais c'est un droit reconnu par tous à la Chambre basse.

On a objecté qu'il était impossible de comparer le Sénat français électif aux Chambres hautes de 1814 et de 1830 et à celles des pays étrangers. Ces Assemblées dont les membres sont nommés par le roi, qui peut par une fournée de pairs en modifier la composition n'ont pas l'indépendance nécessaire pour qu'on leur accorde le droit de faire

tomber les ministres par leur vote. Mais nous avons vu que le Sénat belge est élu par le suffrage universel, que le Sénat des Pays-Bas est élu par les Etats provinciaux, ces deux Assemblées peuvent être dissoutes, c'est donc pour elles faire preuve de courage que d'émettre un vote défavorable au ministère, car elles s'exposent à la dissolution ; cependant en Belgique et en Hollande on reconnaît que le ministère n'est pas obligé de se retirer devant un vote hostile de la première Chambre.

Certains auteurs (1) ont essayé de motiver la prépondérance de la Chambre des députés en matière gouvernementale, en la rattachant au privilège qui lui est attribué en matière de lois de finances. La constitution de 1873, dit-on, a reconnu à la Chambre des députés une autorité supérieure pour le vote du budget qui est la tâche la plus importante du Parlement. Il en résulte que la Chambre doit exercer une influence plus grande sur le gouvernement. Ce raisonnement est défectueux ; le droit de la Chambre en matière financière est très contesté. Les uns ne voient dans l'article 8 paragraphe 1^{er} de la loi du

1. MM. Bard et Robiquet.

24 février 1875 qu'un droit de priorité, d'autres auteurs pensent que cet article établit la prépondérance de la Chambre en matière de budget. Ce n'est pas en s'appuyant sur un article aussi controversé qu'on peut établir le droit exclusif de la Chambre de faire tomber les Cabinets. D'autre part, on a objecté (1) avec raison que le § 2 de l'article 8 est une exception à la règle établissant l'égalité des droits des deux Chambres en matière législative; MM. Bard et Robiquet raisonnent par analogie en étendant cette exception aux droits de la Chambre en matière gouvernementale. Ils ne tiennent pas compte de la règle admise pour l'interprétation des lois, et d'après laquelle les exceptions étant de droit étroit ne peuvent s'étendre d'un cas à un autre.

L'origine des deux Assemblées est une des raisons qui donnent à la Chambre plus d'influence qu'au Sénat sur l'existence des Cabinets. La Chambre des députés renouvelable en entier tous les quatre ans légifère, stipule, revendique au nom du suffrage universel dont elle est l'expression directe, tandis que le Sénat, élu pour neuf ans par le suffrage à deux degrés, renouvelable par tiers ne peut

1. J. Clos. *De la responsabilité des ministres.*

prétendre représenter l'opinion publique aussi bien que les députés. On répond que le Sénat sort lui aussi du suffrage universel avec cette seule différence qu'il est élu à deux degrés. Je rappellerai les paroles que j'ai déjà citées de M. Dufaure : « Il est hors de doute que le suffrage direct prête à ses élus une toute autre autorité, une toute autre force d'impulsion qu'un procédé savant, mais artificiel comme les deux degrés ».

Il est nécessaire dans les pays où il existe deux Chambres que l'une d'elles soit prépondérante, or la plus grande influence doit toujours appartenir aux élus du suffrage universel. Il en était ainsi en France en 1814 et en 1830, il en est ainsi dans les pays étrangers ; s'il n'en était pas ainsi ce serait fatalement la lutte entre les deux Assemblées, et l'issue ne serait pas douteuse : l'une des deux devrait disparaître.

Si on admet que les deux Chambres peuvent également par leurs votes renverser les cabinets, l'instabilité ministérielle dont on se plaint tant deviendra encore plus grande, et le gouvernement encore plus difficile. Le Sénat, dit-on, usera peu de son droit, c'est un pouvoir modérateur et il comprend ainsi son rôle.

Le Sénat il est vrai, n'a pas cherché en général

à créer des difficultés au gouvernement. Il y a quelques années, la majorité du Sénat cherchait à éviter tout ce qui pouvait amener un désaccord entre les pouvoirs publics : « Un point grave, que je veux signaler, dit M. Jules Simon (1), c'est la déclaration de déchéance prononcée contre le Sénat, à la tribune même du Sénat par un ministre qui ne manquait pas de crânerie. Il vint dire qu'un ministère pouvait se retirer devant un vote de la Chambre, mais qu'il pouvait et devait même rester quand il était en minorité devant le Sénat. Personne ne réclama, j'en ai gardé un long remords ».

Mais les tendances de la majorité du Sénat paraissent s'être modifiées, et il semble vouloir adopter à l'égard des ministères une attitude plus combative qu'autrefois. Nous en avons eu un exemple lorsqu'il a refusé au ministère Bourgeois les crédits nécessaires au fonctionnement des services à Madagascar.

Le ministère pour bien gouverner ne doit pas être dans une dépendance trop étroite de la Chambre des députés. La Chambre peut renverser le cabinet. Le cabinet peut dissoudre la Chambre. Il n'en est pas de même pour le Sénat. Il est à l'abri

1. *Revue politique et parlementaire*, juillet 1894.

de la dissolution. Il est même juge d'accorder ou de refuser cette dissolution. Si on lui reconnaît le droit de renverser les ministères il devient tout puissant, il est le maître des autres pouvoirs. On comprendrait peut-être que les Sénats belges et hollandais qui peuvent être dissous, aient le droit de renverser les ministères, car leur conduite peut être jugée par le pays, mais il est impossible de reconnaître au Sénat français le droit qu'il revendique, car il n'y a contre ses votes aucun recours possible.

Enfin nous croyons notre théorie conforme à l'esprit de la constitution de 1875. Au point de vue de leurs attributions judiciaires, c'est la Chambre qui met en accusation les ministres, c'est le Sénat qui est juge ; au point de leurs attributions politiques lorsqu'un conflit éclate entre le gouvernement et la Chambre, c'est au Sénat qu'il appartient de trancher le différend en accordant ou en refusant la dissolution.

Mais en admettant qu'il soit bien établi que le Sénat n'a pas le droit de forcer les ministres à donner leur démission, il pourra toujours les forcer à se retirer ou à commettre une illégalité, en refusant au cabinet le vote du budget ; c'est là un moyen très grave qui ne doit être employé qu'à

la dernière extrémité, cependant nous avons vu qu'il y a deux ans, le Sénat n'a pas craint d'en user.

Des causes diverses ont retardé en France l'application loyale du Gouvernement parlementaire. La principale a été l'existence dans nos Chambres d'un parti inconstitutionnel qui longtemps fut très puissant, ce parti se joignait fréquemment à une fraction des républicains pour renverser les ministères. Cette majorité de rencontre dont les membres n'étaient unis que par le commun désir d'amener la chute du cabinet était impuissante à faire vivre un Gouvernement ; aussi cette règle primordiale qui consiste, dans le régime parlementaire à confier le pouvoir au parti qui vient de renverser le ministère n'a pu être appliquée. Mais la situation politique s'est modifiée, le parti inconstitutionnel devenu impuissant tend à disparaître. Le moment paraît proche, où la forme du Gouvernement n'étant plus contestée, deux grands partis se disputeront seuls le pouvoir. Ce jour-là, nous pouvons en être assurés, la stabilité ministérielle deviendra la règle, le ministère conduira la majorité au lieu de se laisser diriger par elle ; car il est indispensable pour qu'un parti puisse maintenir sa situation et faire des progrès,

qu'il observe une stricte discipline et qu'il soutienne sans faiblesse, les chefs qu'il s'est donné. Alors le pouvoir de renverser le cabinet que le Sénat revendique aujourd'hui, et le droit de dissolution que lui a accordé la constitution apparaîtront davantage comme un vice grave, et pourront être la source de conflits aigus.

Nous devons espérer cependant que par des concessions réciproques, l'accord sera maintenu entre les Chambres. Dans une discussion récente, un sénateur indiquait fort justement quelle devait être l'attitude du Sénat à l'égard de l'autre assemblée. « Nous n'avons pas à nous incliner devant tous les votes de la Chambre, mais nous avons à chercher ensemble et de bonne foi, un terrain d'entente et de transaction, en considérant que nous devons toujours, nous, faire un pas vers les solutions qui ont été votées par la Chambre des députés, tout en nous réservant le droit de les amender et de les corriger, mais surtout que nous devons avec un soin jaloux éviter les désaccords profonds et en quelque sorte irrémédiables qui surgissent entre les deux assemblées. »

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
Angleterre	5
Belgique	46
Hollande	58
Autriche-Hongrie	63
Italie	68
Etats-Unis	80
France	85

Vu par le président,

E. CHAVEGRIN

Vu par le doyen,

GARSONNET

VU ET PERMIS D'IMPRIMER .

Le vice-recteur de l'Académie de Paris,

GRÉARD

